Thèse de Doctorat

Mention : Sciences de la société
Spécialité : Droit public

présentée à ***l'Ecole Doctorale en Sciences Humaines et Sociales (ED 586)***
de l'Université du Littoral Côte d'Opale

par

Hugo Vangrevelynghe-Rivet

pour obtenir le grade de Docteur de l'Université du Littoral et de la Côte d'Opale

Les risques d'érosion et de submersion marine dans l'adaptation juridique de l'environnement littoral

Analyse et perspectives de l'action des collectivités locales.

Soutenue le 4 juillet 2024, après avis des rapporteurs, devant le jury composé de :

M. François Benchendikh Maître de Conférences HDR, *Sciences Po Lille*	**Rapporteur**
M. Frédéric Bouin Maître de Conférences HDR, *Université de Perpignan Via Domitia*	**Rapporteur**
M^me^ Pauline Marcantoni Maître de Conférences, *Université d'Évry-Val d'Essonne*	**Suffragant**
M^me^ Catherine Roche Professeure, *Université du Littoral Côte d'Opale*	**Présidente du jury**
M. Sébastien Lefebvre Professeur, *Université de Lille*	**Suffragant**
M. Franck Waserman Professeur, *Université du Littoral Côte d'Opale*	**Directeur de thèse**

CONVENTION INDUSTRIELLE DE FORMATION PAR LA RECHERCHE (CIFRE)

ENTRE :

L'ASSOCIATION NATIONALE DE LA RECHERCHE ET DE LA TECHNOLOGIE

LA SOCIÉTÉ D'AVOCATS THOMÉ-HEITZMANN

&

L'UNIVERSITÉ DU LITTORAL CÔTE D'OPALE

L'Université du Littoral Côte d'Opale n'entend donner aucune approbation ni improbation aux opinions émises dans les thèses. Ces opinions doivent être considérées comme propres à leurs auteurs.

Remerciements

Merci. Merci à toutes celles et ceux qui ont contribué, de près ou de loin, à la réalisation de ces travaux.

Je remercie Monsieur le Professeur Waserman, Directeur de la thèse, pour sa confiance et sa collaboration durant ces trois années. Je lui adresse ma reconnaissance pour son soutien, pour ses précieux conseils. La thèse n'aurait pas pu se réaliser sans le soutien de la société d'avocats Thomé-Heiztmann, selon un partenariat CIFRE entre l'ANRT, le Laboratoire de recherche juridique (LARJ) et l'École Doctorale en Sciences Humaines et Sociales n°586. Merci à Maître Heitzmann, Maître Thomé ainsi qu'à l'ensemble de mes collègues qui se sont efforcés de soulever l'intérêt pratique du sujet.

Merci à l'ensemble des professionnels et institutionnels – chercheurs, élus, services déconcentrés – soucieux d'aborder les préoccupations d'aujourd'hui et les défis de demain dans les territoires littoraux. Je pense également aux nombreux riverains littoraux rencontrés ces dernières années, plus particulièrement aux habitants de la commune d'Ambleteuse (Pas-de-Calais).

J'adresse également mes remerciements à Monsieur Carton, Maître de conférences en Droit public et Madame Marcantoni, Maître de conférences en Droit public, membres du Comité de suivi individuel.

Je tiens aussi à remercier les membres du jury qui m'ont fait l'honneur d'apprécier mon travail et de participer à ma soutenance.

Merci à Daivy, à Octavie, à Virginie ainsi qu'à l'ensemble des mes collègues doctorants du LARJ.

Je remercie sincèrement mes proches et amis pour avoir fait preuve de patience et de compréhension à mon égard durant ces trois années. Une pensée pour celles et ceux qui ne sont plus là.

Sommaire :

PARTIE 1 : Une prise en considération juridique lente et imparfaite du risque littoral

Titre 1 : La difficile matérialisation d'un droit des risques littoraux

Chapitre 1 : Un émiettement des normes applicables et l'absence de transversalité dans la juridicisation du littoral par l'État

Chapitre 2 : Un droit des risques littoraux circonstanciel reflet d'une gestion dissemblable des situations côtières

Titre 2 : Entre imprécisions légales et impréparations aux enjeux nouveaux du risque

Chapitre 1 : Le rôle substitutif du juge en vue de combler les lacunes des textes

Chapitre 2 : Des insuffisances normatives et prétoriennes face aux dimensions évolutives et pressantes du risque côtier

PARTIE 2 : Le projet de territoire comme facteur d'émancipation d'un droit de l'adaptation côtière

Titre 1 : La recherche d'une assise locale transversale en appui de solutions foncières d'adaptation

Chapitre 1 : L'acclimation des territoires côtiers aux choix de réduction de la vulnérabilité

Chapitre 2 : Une méthode multifactorielle au service de la concrétisation du choix politique local

Titre 2 : L'épineux partage du coût entre État-providence et initiative locale

Chapitre 1 : Assurer la pérennité de la solidarité nationale par une meilleure responsabilisation des populations côtières

Chapitre 2 : Une réforme bienvenue du mécanisme financier de la prévention-gestion

Sigles :

AAI : Autorité Administrative Indépendante

AGNU : Assemblée Générale des Nations Unies

AJCT : Actualité Juridique des Collectivités Territoriales

AJDA : Actualité juridique du droit administratif

AL. : Alinéa

AMF : Association des maires de France

AN : Assemblée Nationale

ANAH : Agence Nationale de l'Habitat

ANEL : Association Nationale des Élus du Littoral

ANRU : Agence Nationale pour la Rénovation Urbaine

AOT : Autorisation d'Occupation Temporaire

ASA : Association Syndicale Autorisée

BCT : Bureau Central de Tarification

BJDU : Bulletin de Jurisprudence de Droit de l'Urbanisme

BOE : Boletin Oficial del Estado

BRAEC : Bail Réel d'Adaptation à l'Érosion Côtière

BRGM : Bureau de Recherches Géologiques et Minières

CAA : Cour Administrative d'Appel

CA : Cour d'Appel

CCH : Code de l'Habitation et de la Construction

CCR : Caisse Centrale de Réassurance

CCT2C : Communauté de communes la Terre des deux Caps

CDC : Cour des comptes

CDI : Commission du Droit International

CDL : Conservatoire de l'Espace Littoral et des Rivages Lacrustes

CDH : Conseil des Droits de l'Homme

CE : Conseil d'État

CEDH : Convention Européenne de Sauvegarde des Droits de l'homme

CERDACC : Centre Européen de Recherche sur le Risque, le Droit des Accidents Collectifs et des Catastrophes

CEREMA : Centre d'Études et d'Expertise sur les Risques, l'Environnement, la Mobilité et l'Aménagement

CETE : Centre d'études techniques de l'Équipement

CETMEF : Centre d'Études Techniques Maritimes et Fluviales

CGCT : Code Général des Collectivités Territoriales

CGDD : Commissariat Général au Développement Durable

CGI : Code Général des Impôts

CGPPP : Code Général de la Propriété des Personnes Publiques

CGV : Contravention de Grande Voirie

Coll. : Collection

Concl. Conclusions

CGDD : Commissariat Général au Développement Durable

CIADT : Comité Interministériel d'Aménagement et de Développement du Territoire

CIJ : Cour internationale de justice

CNML : Conseil National de la Mer et des Littoraux

CNDP : Commission Nationale du Débat Public

COP : Conférences des Parties

COPRNM : Conseil d'Orientation pour la Prévention des Risques Naturels Majeurs

CSSNGT : Comité national de Suivi de la Stratégie Nationale de Gestion integrée du Trait de côte

CRC : Chambre Régionale des Comptes

DAFN : Droit Annuel de Francisation et de Navigation

DATAR : Délégation interministérielle à l'Aménagement du Territoire et à l'Attractivité Régionale

DDE : Direction Départementale de l'Equipement

DDTM : Direction Départementale des Territoires et de la Mer

DTA : Directive Territoriale d'Aménagement

DTADD : Directive Territoriale d'Aménagement et de Developpement Durable

DIAGCT : Délégation Interministérielle à l'Aménagement et à la Compétitivité des Territoires

DICRIM : Document d'Information communal sur les Risques Majeurs

DIG : Déclaration d'Intérêt Général

DGE : Direction Génrale de l'Environnement

DGPR : Direction générale de la prévention des risques

DOCOB : DOCument d'OBjectif.

DPM : Domaine Public Maritime

DPN : Domaine Public Naturel

DPRTC : Droit de Préemption pour l'adaptation des territoires au Recul du Trait de Côte

DPU : Droit de Préemption Urbain

DREAL : Direction Régionale de l'Environnement, de l'Aménagement et du Logement

DUDH : Déclaration Universelle des Droits de l'Homme

Ed. : Edition

EDEN 62 : Espaces Départementaux Naturels

EMA : Erreur Manifeste d'Appréciation

ENS : Espace Naturel Sensible

EPAGE: Etablissement Public d'Aménagement et de Gestion de l'Eau

EPCI : Etablissement Public de Coopération Intercommunale

EPF : Établissement Public Foncier

EPFA : Établissement Public Foncier et d'Aménagement

EPTB: Etablissement Public Territoriale de Bassin

FEDER : Fonds Européen de Développement Régional

FEMA : Federal Emergency Management

FFSA : Fédération Française des Sociétés d'Assurance

FNAIM : Fédération Nationale de l'Immobilier

FPRNM : Fonds de Prévention des Risques Naturels Majeurs

FSUE : Fonds de Solidarité de l'Union Européen

Gaz. Pal. : Gazette du Palais

GEMAPI : Gestion des Milieux Aquatiques et de Prévention des Inondation

GES : Gaz à Effet de Serre

GIEC : Groupement Experts Intergouvernemental sur le Changement Climatique

GIP : Groupement d'Intérêt Public

GIZC : Gestion Intégrée des Zones Côtières

HCC : Haut Conseil pour le Climat

HCR : Haut-Commissariat des Nations unies pour les Réfugiés

HNIE : Hameau Nouveau Intégré à l'Environnement

ICPE : Installation Classée pour la Protection de l'Environnement

IFEN : Institut Français de l'Environnement

IFPOP : Institut Français d'Opinion Publique

INFRA. : Au-dessous

JCP : Juris-Classeur périodique, édition générale

JCP (ACT) : Juris-Classeur périodique, édition administration et collectivités territoriales

JOUE : Journal Officiel de l'Union Européenne

JORF : Journal Officiel de la République Française

LIFTI : Laboratoire d'Initiatives Foncières et Territoriales Innovantes

MAPTAM (loi) : (loi de) Modernisation de l'Action Publique territoriales et d'affirmation des Métropole

MATE : Ministère de l'Aménagement du Territoire et de l'Environnement

MIACA : Mission Interministérielle pour l'Aménagement de la Côte Aquitaine

MIALR : Mission interministérielle d'aménagement du littoral, préfecture de Languedoc - Roussillon

MEDDE : Ministère de l'Ecologie, du Développement Durable et de l'Energie

MEDDTL : Ministère de l'Écologie, du Développement Durable, des Transports et du Logement

METL : Ministère de l'Egalité des Territoires et du Logement

METS : Ministère de l'Écologie, de l'Énergie et des Territoires

MRH : Multi Risques Habitation

NFIP : National Flood Insurance Program

NGF : Nivellement Général de la France

Num. : Numéro

OCDE : Organisation de Coopération et de Développement Économiques

OGM : Organisme Génétiquement Modifié

ONERC : Observatoire National sur les Effets du Réchauffement Climatique

ONF : Office National des Forêts

OPAH : Opération Programmée pour l'Amélioration de l'Habitat

ORI : Opération de Restauration Immobilière

p. : page.

PADD : Projet d'Aménagement et de Développement Durable

PAPI : Programmes d'Actions de Prévention des Inondations

PCS : Plan Communal de Sauvegarde

PER : Plan d'Exposition aux risques

PDESC : Pacte International relatif aux droits Économiques, Sociaux et Culturels

PIDCP : Pacte International relatif aux Droits Civils et Politiques

PLU(i) : Plan Local d'Urbanisme (intercommunal)

PMCO : Pôle Métropolitain Côte d'Opale

PNSR : Plan National de Submersion Rapide

POS : Plan d'Occupation des Sols

PPR : Plan de Prévention des Risques

PPRI : Plan de Prévention des Risques Inondation

PPRL : Plan de Prévention des Risques Littoraux

PPRNP : Plan de Prévention des Risques Naturels

PPRT : Plan de Prévention des Risques Technologiques

PRDCP : Pacte international Relatif aux Droits Civils et Politiques

PSR : Plan de Submersion Rapide

QPC : Question Prioritaire de Constitutionnalité

RFDA : Revue Française de Droit Administratif

Rec. : Recueil

RDI : Revue de Droit Immobilier

RFDA : Revue Française de Droit Administratif

RJE : Revue Juridique de l'Environnement

s. : suivants

SAR : Schéma régional d'Aménagement

SAUM : Schéma d'Aptitude et d'Utilisation de la Mer

SDAGE : Schéma Directeur d'Aménagement et de Gestion des Eaux

SEM : Société d'Économie Mixte

SEMEEA : Société d'Économie Mixte d'Équipement et d'Aménagement de l'Aude

SGM : Secrétariat Général de la Mer

SLGBC : Stratégie Locale de Gestion de la Bande Côtière

SMVM : Schéma de Mise en Valeur de la Mer

SNGITC : Stratégie Nationale de Gestion Intégrée du Trait de Côte

SPR : Site Patrimonial Remarquable

SPL : Société Publique Locale

SPLA : Société Publique Locale d'Aménagement

SRADDET : Schéma Régional d'Aménagement, de Développement Durable et d'Égalité des Territoires

SRGBC : Stratégie Régionale de Gestion de la Bande Côtière

SUP : Servitude d'Utilité Publique

Supra : au-dessus.

TA : Tribunal administratif

TGI : Tribunal de Grande Instance

TJ : Tribunal Judiciaire

UNESCO : United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization

UNPG : Union Nationale des Producteurs de Granulats

Vol : Volume

VULIGAM: Vulnérabilité des Systèmes Littoraux d'une Grande Agglomération Méditerranéenne

ZAC : Zone d'Aménagement Concerté

ZAD : Zone d'Améganement Différé

ZAN : Zéro Artificialisation Nette

ZART : Zone d'Activité Résiliente et Temporaire

ZEE : Zone Économique Exclusive

ZMTC : Zone de Mobilité du Trait de Côte

ZNIEFF : Zone Naturelle d'Intérêt Écologique, Faunistique et Floristique.

Introduction :

« Les hommes ne voient la nécessité que dans la crise »
Jean Monnet

1 Pour expliquer une tendance développée au cours du XIXème siècle, le sociologue Ulrich Beck parlait de *« nature sociétisée »*[1] visant à intégrer la nature dans le processus culturel puis politique. Dès la préhistoire, l'homme qui cohabite avec les éléments sauvages et s'adapte à son environnement, souhaite davantage dompter la nature. Ce comportement tendant à maîtriser ainsi que posséder cet élément est controversé, du moins philosophiquement. Les réflexions portées autour de l'anthropocentrisme sont nombreuses depuis le XVIIème siècle. Pour Baruch Spinoza, la perspective philosophique est complexe quant à la nature. Au cœur de sa pensée, se trouve une conception de Dieu, qu'il identifie à celle-ci. Dieu et nature sont synonymes et celui-ci soutient que tout ce qui existe est une manifestation de la nature divine. Pour Jean-Jacques Rousseau, l'idée de nature est profonde, fondamentale et juste pour l'homme. Lorsqu'il écrit sur le concept de l'état de nature, dans lequel les individus vivent en harmonie avec la nature, il critique la civilisation comme étant la source de maux et d'inégalités. Dans son ouvrage « Du contrat social », M. Rousseau énonce que « nature fait loi » pour exprimer l'idée que la nature, telle qu'elle est conçue dans l'état de nature, fournit des lois morales et sociales fondamentales auxquelles l'humanité devrait se conformer. Ce mouvement environnementaliste doit nécessairement être nuancé. René Descartes, illustre une perspective philosophique sur la nature qui est principalement mécanique et dualiste. Il considérait ainsi la nature comme purement matérielle et mécaniste. Sa position sur les phénomènes naturels réduisait la nature à un ensemble de lois mathématiques et de mécanique, excluant les explications mystiques sur ces événements.

2 Aujourd'hui, le débat n'est pas achevé. Michel Serres ou encore François Ost illustrent la perpétuation d'une approche anthropocentrée. Le premier explique une nécessité de repenser la relation avec la nature à la lumière de ses défis, considérant la nature comme un système complexe et interconnecté. Là où M. Serres amorce une perspective générale sur la nature, M.

[1] **BECK U**., « La société du risque de Beck : Balises », *La Revue nouvelle*, 2009, p. 89, en ligne

Ost se concentre sur les aspects juridiques et éthiques de la relation de l'homme avec la nature, en prônant la protection de ses droits. Il met ainsi l'accent sur la nécessité de reconnaître les droits de la nature et de repenser les systèmes juridiques aux fins de tenir compte de la protection de l'environnement.

3 Ces mouvements philosophiques impulsent l'idée d'un dualisme entre une nature au service de l'homme, en sa qualité d'objet, puis de nature-projet. Ce dernier concept impliquerait donc que la nature soit conçue comme une part de l'humanité, laquelle peut façonner dans un but précis. En plaidant pour une réflexion juridique et éthique sur la nature, M. Ost peut être associé à l'idée de nature-projet puisque l'auteur suggère que la société repense sa relation avec la nature de manière plus intentionnelle. Dans cette optique, il serait opportun d'adopter une perspective plus holistique qui tienne compte à la fois des enjeux humains et de l'importance de la préservation des écosystèmes, et plus globalement de l'environnement en présence. Il est toutefois utile de préciser que les évènements et éléments naturels reflètent une énergie et une puissance difficilement contrôlables. La modernité ou encore la technologie ne permettent pas toujours à l'homme de vaincre le fait naturel, à l'instar des vagues ou encore de l'inondation.
« L'environnement littoral » peut être le théâtre de cette ambivalence entre la nature et l'homme. Plus encore, cet espace appelle une pluralité de sens, selon le contexte, la discipline et les préoccupations spécifiques liés aux enjeux donnés. Géographiquement d'abord puisque l'environnement littoral se réfère aux zones situées à proximité du rivage, mais appelle une échelle d'étude plus globale afin de tenir compte des plages, côtes rocheuses, lagunes, estuaires, récifs coralliens, zones humides côtières ou encore des espaces dits « rétro-littoraux » etc. L'environnement « humain » ensuite, dans la mesure où le littoral peut être appréhendé à l'aune des interactions entre les activités humaines et l'espace côtier à l'image de l'occupation des sols, du tourisme côtier, de l'exploitation des ressources marines ainsi que des enjeux de durabilité liés à ces zones du fait des impacts de l'environnement. Ce point reflète par là même l'environnement « culturel ». En ce sens, et dans une perspective anthropologique, l'environnement littoral peut inclure les aspects culturels des populations installées le long des côtes, en tenant compte de leurs traditions, de leurs modes de vie, du patrimoine culturel en présence et de leur relation avec la mer et les ressources précitées. Les variations de la nature permettent de considérer un environnement « écologique », lequel doit se référer à l'écosystème côtier qui comprend la faune, la flore et les processus écologiques propres à ces zones et qui englobe les habitats marins côtiers, les interactions entre ces espaces etc. Concomitamment, l'environnement littoral doit être apprécié au prisme des conditions climatiques particulières

des zones côtières, des phénomènes météorologiques spécifiques aux côtes, et des impacts des mutations climatiques sur lesdites zones, à l'image de l'élévation du niveau de la mer. Raison pour laquelle l'environnement « climatique » peut s'assimiler à certains égards à un environnement à « risques ». Associé à des menaces significatives en raison de sa vulnérabilité aux événements naturels et évolutions climatiques, et suivant le dualisme philosophique susvisé, l'homme est invité par la nature à gérer les effets de celle-ci en vue de protéger les diverses formes décrites de l'environnement littoral : populations, infrastructures, écosystèmes, économies et qui dépendent des zones côtières. Cette gestion implique des mesures de prévention, d'adaptation de ces environnements potentiellement vulnérables.

4 Plusieurs motifs, notamment pour répondre aux environnements littoraux « à risques », « climatiques », interpellent un environnement « juridique ». En reprenant ici le concept de « nature-projet » de M. Ost, la perspective d'une gestion de l'environnement littoral visant à préserver et adapter ses composantes inclue des réflexions juridiques sur la façon de se protéger en accordant un cadre de droits légaux. En abordant les menaces naturelles de ce point de vue, le sujet de préoccupation appellerait des solutions. Quant à lui, le concept philosophique de « nature-objet », peut aussi convenir à l'enjeu d'adaptation de l'environnement littoral. Dans ce concept, la nature est considérée comme une ressource ou un objet que l'homme exploite et transforme selon ses besoins, au service du développement urbain, du tourisme etc., et pour laquelle celui-ci ne tiendrait pas compte des conséquences à long terme sur l'environnement littoral. Cette application pratique de la « nature-objet » pourrait conduire à des actions compromettantes pour les écosystèmes côtiers, augmenter la vulnérabilité, et contribuer à la dégradation de l'environnement littoral. En revanche, une perspective plus respectueuse de la « nature-objet » considérerait les zones côtières comme des écosystèmes à préserver comprenant des fonctions environnementales essentielles et influerait les décisions de gestion des menaces littorales en mettant l'accent sur la durabilité.

5 Partant, l'homme, et plus globalement la société, peut être le moteur de sa relation avec la nature littorale en vue de réduire sa vulnérabilité et s'inscrire dans une résilience tendant à « vivre avec » depuis l'intervention d'un cadre d'action pour lequel le droit ne doit pas être étranger.

6 L'environnement littoral menacé implique de comprendre la portée du « risque » et son niveau de définition en droit **(I)** qui doivent permettre de dégager des perspectives de recherche

en mesure d'engager une réflexion à même d'amorcer l'action d'adaptation côtière. Une réflexion actuelle respectueuse du contexte historique et particulier, propre à l'interface terre-mer, et met en questionnement des territoires face aux problématiques actuelles et défis climatiques **(II)**.

I. Objet de la recherche : le niveau de considération juridique du « risque » littoral et la capacité de l'homme à pouvoir entrevoir ses effets et enjeux

7 *« Celui qui ne sait pas d'où il vient ne peut savoir où il va »* énonçait Otto von Bismarck. Le défi de l'adaptation de l'homme aux menaces naturelles propres à l'environnement littoral nécessite de mieux cerner l'approche terminologique qui lui est réservée en droit **(A)**, et de sa suffisance, ou non, à se confronter aux multiples enjeux de cet environnement pour répondre à la pratique et aux défis territoriaux **(B)**.

A. Approches terminologiques : une portée confuse du « risque littoral »

8 Pour mieux appréhender le niveau de traitement de la menace côtière par l'homme, la matière juridique est un indicateur pertinent en ce qu'elle a pu offrir des facultés et leviers potentiels à l'attention de sa gestion. Cette appropriation du « risque » par l'homme a été conceptualisée **(1)**. Elle est, notamment par le droit, transposable au littoral **(2)** mais évolue au gré d'une interaction entre processus physiques et climatiques et action anthropique **(3)**.

1. Une apparition progressive du terme « risque » dans les mœurs sociétales et scientifiques

9 Dans son ouvrage *« La société du risque »*, Ulrich Beck identifie plusieurs enjeux dans sa théorie. Il affirme d'abord que l'homme est davantage responsable de la gestion de ses propres risques, ce qui pourrait entraîner une pression accrue sur les choix de vie et modes d'usage. L'auteur mêle sa pensée à une montée de l'incertitude. Dans *« La société du risque »*, l'incertitude qui deviendrait quotidienne et centrale, pose une inconnue sur les conséquences à long terme de l'action poursuivie. Pour l'auteur, l'incertitude nécessite une redéfinition de la politique en soutenant que les problématiques liées aux risques transcendent même le cadre national. M. Beck est préoccupé par le fait que les risques tels que les menaces environnementales, technologiques ne se limitent pas aux frontières administratives et peuvent

affecter l'ensemble de l'humanité. Partant, la pensée de Beck souligne l'importance de la responsabilité individuelle et collective dans la gestion des risques. Une traduction qui peut être juridique selon lui à travers un droit propre à l'environnement menacé.

10 En France, il est difficile d'établir avec précision la provenance du terme « risque » mais celle-ci évolue selon les pensées de nombreux auteurs[2]. Dès le XVIème siècle, le terme est associé à celui de fortune et plus spécifiquement au hasard. Elle se réfère au bénéfice que pouvait en tirer l'homme, laquelle résulterait d'une prise de risque. L'aspect négatif provient cette fois d'un « risque » que l'on identifie à un potentiel dommage. Le concept de risque a gagné en importance au fil du temps en droit français, et ce dans de multiples matières. La loi « Badinter » du 5 juillet 1985 s'intéresse au risque de préjudice pour les victimes d'accidents de la circulation, en termes de blessures corporelles ou de dommages matériels[3]. Le Code du travail pour sa part comprend des dispositions relatives à la sécurité et à la santé au travail, et impose aux employeurs l'obligation de prévenir les risques professionnels, ou encore de protéger la santé des salariés.

11 Aujourd'hui, le risque est défini comme *« l'évènement dommageable dont la survenance est incertaine, quant à sa réalisation ou à la date de réalisation »*[4]. Il se définit également, comme le résultat d'une rencontre entre un aléa et une vulnérabilité. La doctrine réfère la réunion de l'aléa et de la vulnérabilité à un événement probable qui peut affecter l'élément naturel ou technologique[5]. De prime abord, l'aléa est caractérisé comme le phénomène physique potentiellement dommageable. La contribution des géographes est importante dans l'approche des aléas naturels. Ces derniers en distinguent trois types : hydro climatiques à l'instar des tempêtes, morpho dynamiques tels que les glissements de terrain, ou géodynamiques comme les séismes[6]. Le caractère « naturel » de l'aléa renvoie quant à lui à la source du phénomène en cause, qui en théorie se réalise avec ou sans l'intervention de l'homme, à la différence d'événements dont la formation relève de ce dernier. Si l'aléa est donc

---

[2] **CALLENS S.**, « Valerie November, Les territoires du risque : le risque comme objet de réflexion géographique », *revue Développement durable et territoires*, 2002, p. 120 en ligne

[3] Loi n°85-677 du 5 juillet 1985 tendant à l'amélioration de la situation des victimes d'accidents de la circulation et à l'accélération des procédures d'indemnisation

[4] **CORNU G.**, *Vocabulaire juridique*, Paris, PUF,10ème ed., 2014, p. 930

[5] **DAGORNE A. et al.**, *Les risques naturels*, PUF, coll. Que sais-je ?, 2005, p. 120

[6] **VINET F.**, *Le risque inondation. Diagnostic et gestion*, Ed. Tec & Doc Lavoisier, coll. Science du Risque et du Danger, 2010, p. 124

majoritairement estimé comme d'origine naturelle, l'action de l'homme, par des réalisations telles que les ouvrages de défense (digue, épis etc.), peut induire des effets sur son évolution[7].

12 La probabilité n'est pas facile à caractériser dès lors qu'elle peut relever d'une série d'événements et que d'autres risques sont plus rares. L'aléa de la nature implique donc de se fonder sur des données objectives et réelles pour mieux anticiper ses incidences sur le futur. Le risque du fait de la nature mérite néanmoins de lui adjoindre un contexte temporel et historique. Certains « faits » naturels dommageables ont frappé l'imaginaire collectif. Dès 1564, Nostradamus faisait déjà référence à des séismes et tremblements de terre niçois. L'étude des risques est rendue difficile sans tenir compte du contexte temporel dans lequel elle s'inscrit et sa perception est indissociable des représentations sociétales qui évoluent au fil des siècles. Dès lors, son évaluation actuelle ou pour l'avenir peut reposer sur le passé. Dans cette logique, le lieu touché est susceptible de l'être à nouveau. Ce recensement des dommages naturels historiques présente l'intérêt d'évaluer le « risque » d'aujourd'hui. Car l'importance de l'aléa peut être évaluée à l'aune des intensités historiques atteintes. Le caractère ancien ainsi que la répétition de catastrophes contribuent à ne pas oublier ce que peut produire la nature sur l'homme inscrit sur un territoire donné. Une éruption au début du XXème siècle en Martinique avait détruit la capitale Saint-Pierre et laissé pour sa part des traces dans la mémoire collective. La conscientisation de la catastrophe naturelle et du danger est à l'origine d'une considération juridique propre à la perception du risque naturel.

2. <u>D'une menace au risque « majeur » : une lente prise en compte de la prévention du « risque naturel »</u>

13 En environnement littoral, la défense de l'homme contre la mer occupe historiquement le droit. Cette approche se matérialise au cours du XIXème siècle par l'édification d'ouvrages de défense puis repose sur des textes plus anciens, à l'instar de l'ordonnance de 1681, lesquels sont utiles à la délimitation du domaine public maritime (DPM). Un espace sur lequel la construction ne peut se faire sans autorisation[8]. C'est la puissance publique à qui revient de

[7] **PIGEON P.,** « Réflexions sur les notions et les méthodes en géographie des risques dits naturels », *Annales de géographie*, t. 111, n°627-628, pp. 452-470, 2002

[8] Ordonnance du 31 juillet 1681 de la marine relative à la police des ports, côtes et rivages de la mer (dite ordonnance de Colbert)

droit la tâche de concéder, ou non, sur cet espace, des concessions d'endigage[9]. La politique publique, assimilable à une considération du risque naturel en environnement littoral, a également très tôt visé l'assèchement des marais. Comme le promeut toujours l'article 33 de la loi du 16 septembre 1807, l'État recherche un partage des coûts puisque *« lorsqu'il s'agira de construire des digues à la mer (...) la nécessité en sera constatée par le Gouvernement et la dépense supportée par les propriétés protégées »*[10].

14 Le risque étant assimilé principalement à l'aléa, ces outils traditionnels ont donc d'abord consisté en l'édification d'ouvrages techniques en vue de se protéger et limiter la force des vagues sur l'homme. Lorsque celui-ci recherche la sécurité, la prise en compte du risque reste limitée. Elle relève d'abord et surtout de la puissance publique depuis la planification. Pour ce faire, le terme juridique « risque majeur » est apparu pour la première fois au sein du décret du 12 novembre 1981 relatif à l'étude et à la prévention des risques majeurs[11]. Un an plus tard, le législateur offre un premier texte de référence visant d'abord à répondre à l'enjeu d'indemnisation des victimes et qui conduit l'État à élaborer des « Plans d'exposition aux risques naturels prévisibles »[12]. La loi du 22 juillet 1987 est à l'origine d'un mouvement juridique à l'attention d'un cadre pour la prévention et la gestion de cette catégorie de risques[13]. Plus exactement, ce texte offre une première approche d'identification des risques, aux fins de caractériser le risque « majeur » dans l'approche de sécurité civile. La doctrine de l'État définit aujourd'hui celui-ci comme *« la menace sur l'homme et son environnement direct, sur ses installations, la menace dont la gravité est telle que la société se trouve absolument dépassée par l'immensité du désastre »*[14]. En recherchant un traitement particulier de risques « majeurs », la puissance publique se cantonne d'abord aux menaces d'une faible fréquence et de grande gravité du fait du nombre de victimes et des dommages potentiellement importants. Le risque « majeur » se veut être un concept plus large qui englobe non seulement les risques naturels mais également les risques technologiques, industriels et sanitaires. Pourtant, et sans réel effort de stratégie globale, le texte de 1987 établit des règles de la prévention des risques mais repose surtout sur la gestion de catastrophes.

---

[9] *Ibid*. Art. 33
[10] Loi du 16 septembre 1807 relative au dessèchement des marais
[11] Décret n°81-1012 du 12 novembre 1981 relatif à l'étude et à la prévention des risques naturels majeurs
[12] Loi n° 82-600 du 13 juillet 1982 modifiée, relative à l'indemnisation des victimes de catastrophes naturelles
[13] 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
[14] **MTECT**, *Prévention des risques majeurs*, 16 mai 2023, en ligne

15 Il s'ensuit jusqu'au début des années 2000, une série de textes légaux et règlementaires à destination d'un cadre nouveau de la perception d'un risque naturel que l'on peut transposer au littoral menacé. L'État est à nouveau à l'initiative de Plans de Prévention des risques naturels (PPRN), instaurés par la loi dite « Barnier » de 1995[15]. En sa qualité de servitude d'utilité publique, ses dispositions s'imposent aux documents d'urbanisme locaux à l'image du Plan local d'urbanisme intercommunal (PLUi). Dès lors, si les collectivités et groupements sont en mesure d'intégrer « le risque » dans la planification du territoire, la pratique est plus nuancée dans la règlementation des constructions dans des espaces menacés et soumis à l'aléa.

16 Ce mouvement juridique non exhaustif à l'égard du risque naturel suffit à caractériser un cadre légal applicable au littoral, essentiellement par planification. Nonobstant la décentralisation, l'État se positionne comme l'acteur incontournable de la *« surveillance, de la prévision et de la transmission de l'information »*[16] du moins sur les crues, au sens du Code de l'environnement. Le droit permet également à la puissance publique, comme évoqué précédemment, de créer des documents spécifiques à la prévention du risque naturel par la définition de zones exposées au risque et celles qui ne le sont pas, opposables aux autorisations d'occupation du sol et de l'espace. Autant de plans qui peuvent imposer aux collectivités locales et propriétaires des mesures de prévention. La loi « Barnier » de 1995 instaure par là même des mesures de sauvegarde à destination des populations menacées lesquelles peuvent être soumises à une expropriation lorsque les mesures de prévention sont plus onéreuses pour la collectivité publique[17]. L'information du risque est elle aussi développée aussi bien à l'égard des mesures de prévention envers les collectivités concernées que pour les populations menacées[18], et ce y compris au stade des transactions immobilières[19]. Au sens du Code de l'environnement, l'État planifie la prévention du risque lorsque les collectivités organisent l'information du public[20].

17 Ces apports successifs du droit, au cours du milieu du XXème siècle, posent les fondements d'une volonté publique préventive. Sous la responsabilité de l'État, ce contexte inscrit le risque naturel dans le paysage administratif, juridique et politique. Ce cadre

---

[15] Loi n° 95-101 du 2 février 1995 relative au renforcement de la protection de l'environnement
[16] Art. L. 561-4 c. env.
[17] Art. L. 561-1 c. env.
[18] Art. L. 125-2 c. env.
[19] Art. L. 125-5 c. env.
[20] *Ibid.*

d'intervention s'est toutefois confronté à un environnement en mutation, lequel a mis en lumière ses défauts ainsi que son inadaptation dans l'approche du « risque » propre au littoral.

3. Une cohabitation du risque « littoral » et du risque « climatique »

18 Le littoral est soumis à des phénomènes physiques multiples. L'aléa dit de submersion marine, en rapport à une inondation, correspond à un événement ponctuel. L'État définit celui-ci comme *« l'inondation temporaire de la zone côtière par la mer dans des conditions extrêmes »*[21]. Celle-ci peut relever de facteurs géologiques ou météorologiques. L'élévation peut donc être générée par un glissement de terrain, un tsunami, un tremblement de terre, une éruption volcanique. A l'inverse, la submersion peut résulter d'une surcote, laquelle se définit comme une élévation anormale du niveau de la mer, liée au passage d'une tempête ou encore d'un cyclone[22].

19 Un second phénomène naturel peut être dégagé : l'érosion. Les géographes caractérisent celui-ci comme : *« (...) l'ensemble de phénomènes externes qui, à la surface du sol ou à faible profondeur, modifient le relief par enlèvement de matière solide »*[23]. L'érosion du littoral peut se traduire par une érosion des cordons sédimentaires. Les plages ou les cordons dunaires peuvent être tributaires des actions éoliennes au sein desquelles les transports sédimentaires sont importants. Aussi, l'érosion s'attache aux côtes rocheuses. Moins sensibles que la première au phénomène, il n'en demeure pas moins qu'un glissement de terrain ou une chute de bloc sur une falaise de forme dure peuvent entraîner une érosion. Les facteurs de la fragilisation des côtes sont nombreux : écoulement des eaux de pluie, vent, gel suivi de l'action des vagues, action de l'homme. Ces deux formes d'érosion entraînent un recul du trait de côte, et favorisent un déplacement de la limite mer-terre vers l'intérieur des terres.

20 L'espace littoral, menacé par ces risques naturels du littoral, doit cependant faire face à un facteur aggravateur nouveau : le risque climatique pour lequel l'Homme intervient dans le processus naturel. La Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques de 1992 explique que *« l'activité humaine a augmenté sensiblement les concentrations de gaz à*

---

[21] **DREAL**, *Submersion marine – Définitions essentielles*, 2023, en ligne
[22] **MERCI D. et al.**, *Géomorphologie de la France*, Ed. Dunod, coll. Sciences Sup, 2013, p. 181
[23] **BOURON J.B**, « L'érosion », *revue Géoconfluences*, glossaire, nov. 2014, en ligne

effet de serre dans l'atmosphère, que cette augmentation renforce l'effet de serre naturel et qu'il en résultera en moyenne un réchauffement supplémentaire de la surface terrestre et de l'atmosphère, ce dont risquent de souffrir les écosystèmes naturels et l'humanité »[24]. La Convention fait une distinction entre *« changement climatique »*, qu'elle rattache aux faits de l'Homme qui altèrent l'activité atmosphérique, et la *« variabilité naturelle du climat »*[25] en présence de causes naturelles et géophysiques.

21 Le risque climatique en zone littorale peut se caractériser comme le risque d'élévation du niveau marin du fait de la dilatation thermique qui augmente le volume des océans et de la fonte des pôles glaciers. Cette montée des eaux, à savoir l'envahissement des terres par la mer, se rapproche du risque susvisé, de submersion marine temporaire. Partant, la montée progressive du niveau de l'océan pourrait se traduire par un accroissement de l'ampleur des submersions déjà visibles, des territoires côtiers devront compter avec une intensification et une fréquence évolutive des tempêtes et de la force des vagues. Il n'en demeure pas moins que le risque climatique ouvre la voie vers une nouvelle forme de risque littoral : la submersion permanente. Ce risque pose alors divers enjeux : la perte définitive d'un territoire du fait des eaux, et son caractère inhabitable. L'autre conséquence du « changement climatique » pourrait être celle de l'accélération de l'érosion. Si celle-ci est d'abord d'origine naturelle, elle pourrait pâtir de la hausse du niveau marin, de l'évolution des processus éoliens ou encore de l'absence d'apports en matières sédimentaires (sables, graviers) qui sont charriés naturellement, dans certains territoires littoraux, par des fleuves lors de périodes froides. Enfin, le « changement climatique » laisse craindre un risque de salinisation des sols et des nappes souterraines sur les espaces agricoles et des sources d'eau potable notamment dans les puits.

22 Ces trois effets de la montée des eaux pourraient être amenés à se combiner. Le Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat (GIEC) avertit régulièrement sur les effets de la montée des eaux et sur leur portée à l'horizon 2100. Ces derniers, sur la base de scénarios, prévoient une hausse du niveau de la mer allant de 43 centimètres à 1,1 mètres en moyenne, mondiale, par rapport aux données actuelles[26]. Par conséquent, sans une réduction des émissions de gaz à effet de serre, les littoraux pourraient être soumis à des niveaux de

---

[24] Convention-cadre des Nations unies sur les changements climatiques, n°30822, New-York, 9 mai 1992
[25] *Ibid.*
[26] **GIEC**, Rapport spécial sur l'océan, la cryosphère et les changements climatiques, Monaco, 23 sept. 2019, en ligne

risques plus élevés selon une forte probabilité et à des conséquences potentiellement irréversibles à l'image d'une montée des eaux permanente.

23 Or, à la lecture du Code de l'environnement, les risques naturels « majeurs » étaient initialement les suivants : *« lorsqu'un risque prévisible de mouvements de terrain, d'avalanches ou de crues torrentielles menace gravement des vies humaines »*[27]. Cette définition ne tenait pas compte des risques littoraux, et tout au plus, la version aujourd'hui en vigueur vise désormais la *« (...) montée rapide ou de submersion marine [qui] menace gravement des vies humaines »*[28]. Partant, la définition juridique propre aux risques naturels ne tient pas compte de l'érosion côtière, du phénomène de submersion permanente, du fait notamment de l'élévation du niveau de la mer. Aussi, les politiques publiques assimilent l'érosion côtière, ou encore l'accrétion, à *« l'évolution du trait de côte »*[29]. Par conséquent, si le droit récent[30] tend à mieux considérer le phénomène, les outils qu'il déploie à l'attention des collectivités ne visent que le *« recul du trait de côte »*[31] sans tenir compte, cette fois, de l'avancée du recul du trait de côte qui peut se produire à l'occasion d'un affaissement rocheux du littoral. Par là même, le droit parle de *« phénomènes hydrosédimentaires »*[32] et non de *« risque »*, encore moins majeur. L'érosion n'est donc pas considérée comme un risque mais comme un phénomène, pouvant notamment résulter d'une submersion et participer à son aggravation, en entraînant le recul du trait de côte.

24 La menace naturelle à l'égard de l'homme a progressivement alimenté la matière juridique. Ces apports successifs pourraient d'apparence constituer un droit des « risques ». Il n'en demeure pas moins, à l'étude de l'environnement littoral menacé, que le droit n'appréhende pas chacun des aléas littoraux comme des risques « majeurs ». Ce dernier demeure également perfectible à l'égard des risques climatiques qui pourraient accentuer les formes actuelles d'érosion comme de submersion.

---

[27] Art. L. 561-1 c. env., version en vigueur du 21 sept. 2000 au 28 fév. 2002
[28] Art. L. 561-1 c. env.
[29] Art. L. 321-13 c. env.
[30] Loi n° 2021-1104 du 22 août 2021 portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets
[31] Art. L. 321-15 c. env.
[32] *Ibid.*

25 Enfin, cette acclimatation juridique pose, encore plus en environnement littoral, la force et la suffisance du droit au sein de la réalité des territoires. Évolutif, ce dernier se confronte à un territoire aux multiples composantes et particularités.

B. Environnement littoral, « risque » et droit : la confrontation d'un dispositif « risques » à la réalité des territoires littoraux

26 L'apport du droit dans le traitement de la menace propre au littoral est notable. Il reste que son étude s'inscrit dans un espace aux multiples usages et régimes juridiques, parfois en concurrence **(1)**. Ce constat induit des difficultés dans l'émancipation d'un droit des risques littoraux et dans sa capacité à s'imposer durablement face aux particularités côtières **(2)**.

1. L'autre visage du « risque » : une pluralité d'enjeux et de régimes complexes en concurrence

27 En 1993, Jacques Caillosse énonçait que *« si l'on peut parler de surcharge juridique à propos du littoral, c'est aussi parce qu'il présente un milieu saturé d'investissements réels et fantasmatiques, qu'il est en permanence agité par des conflits d'occupation et d'intérêts, travaillé par des préoccupations divergentes, voire contradictoires »*[33]. Le terme « environnement littoral » prend ici un sens à la lumière des multiples facettes que l'auteur présente comme des « intérêts ». Comme évoqué précédemment dans la définition du « risque », la mutation des composantes du littoral relève, elle aussi, d'un contexte spatiotemporel.

28 L'approche de l'interface terre-mer est étroitement liée à l'intérêt que lui porte l'Homme depuis des siècles. Les travaux de géographes et d'historiens se penchent sur cette relation et plus particulièrement sur la densification dans l'occupation de la zone par la société. Jusqu'à la fin du XIXème siècle, le territoire côtier est peu occupé et la doctrine va jusqu'à le qualifier de *« territoire du vide »*[34]. L'attitude des populations à l'égard de la mer et du littoral varie ainsi selon l'histoire, la culture, la géographie ou les croyances locales. Dans ces cultures anciennes, la mer est crainte ou vénérée. La zone est fréquentée pour ses bienfaits tels que la pêche ou le

---

[33] **CAILLOSSE J.**, « Qui a peur du droit littoral ? », *Revue Juridique de l'Environnement*, n° 4, 1994, p. 515
[34] **CORBIN A.**, *Le territoire du vide, l'occident et le désir de rivage*, Ed. Flammarion, Paris, 1988

commerce maritime alors que les phénomènes naturels ou matériels à l'image des tempêtes, des naufrages, suscitent des craintes. Légendes et mythologies marines varient également d'une culture à l'autre, à mesure que la mer est associée à des divinités ou à des esprits, allant jusqu'à des rituels pour apaiser ou solliciter la protection. Plus tard, les côtes françaises sont parsemées de petits ports de pêche et de villages côtiers. L'homme s'implante à proximité des ressources du littoral, constituant alors, aux prémices de ce mouvement, une marginalité et une originalité de l'occupation des sols.

29 C'est surtout à partir de la Belle époque, et le développement de stations dites « balnéaires », que la France connaît un essor le long du littoral, à l'image du territoire aquitain. Des villes comme Biarritz, Deauville, Boulogne-sur-Mer, Le Touquet-Paris-Plage, Nice ou encore Saint-Malo deviennent des destinations prisées pour les bains de mer et le tourisme en vue d'attirer la haute société. Partant, si l'attrait pour l'espace côtier est un facteur présent depuis l'Antiquité, l'attractivité touristique et l'occupation qui en découle sont récentes. Celles-ci évoluent au gré des envies et besoins de la société autour du concept de *« désir de rivage »*[35]. La villégiature est à cette période essentiellement aristocratique et bourgeoise avant que les stations « balnéaires » ne soient conçues selon un mode d'urbanisme et architectural englobant le front de mer, l'hôtellerie et les loisirs (casino etc.). L'urbanisation des littoraux français est spontanée et devient au fil des années un facteur économique que l'État prend en main dans une perspective d'aménagement et d'attractivité des territoires. La puissance publique, à coup d'opérations d'aménagement d'ampleur et planifiées, est à l'origine du développement touristique d'espaces littoraux selon une urbanisation diffuse et un encadrement discutable en pratique[36] (Mission Racine). La doctrine constate que ce mouvement d'occupation des sols du littoral aboutit à un mitage de terres agricoles et naturelles lequel a engendré une forte consommation de l'espace littoral et des effets variés : foncier, paysager, social, etc.[37].

30 Le cadre d'intervention urbanistique, et l'action en faveur du « vue sur mer » portée en bande côtière, est un premier facteur d'étude de l'environnement littoral menacé. Il est l'une

---

[35] *Ibid.*
[36] **CADORET A. et al**., « Des « cabanes » à la « cabanisation » : la face cachée de l'urbanisation sur le littoral du Languedoc-Roussillon », *Espace populations sociétés*, 2013, en ligne
[37] **DALIGAUX J.,** « Urbanisation et environnement sur les littoraux : une analyse spatiale », *Rives nord-méditerranéennes*, 2003, en ligne

des sources principales des enjeux en présence, puisqu'en l'absence de bâtis situés en première ligne face aux menaces naturelles, ces événements demeureraient des aléas et non des risques.

31 L'urbanisation difficilement maîtrisée en environnement littoral a donné lieu à une réaction juridique à vocation protectrice. Face aux divers types d'aménagements présents sur cet espace à l'instar de lotissements, de marinas, de golfs ou encore de villas parfois aménagés sur des sites à forte valeur patrimoniale, le droit applicable au littoral s'élargit davantage en vue de juguler cette forme d'urbanisme. Les moyens d'expression de ce cadre plus respectueux de l'espace sont nombreux depuis le début des années soixante-dix : circulaire, directive, décret, instruction. Ces démarches aboutiront, surtout, avec la loi dite « Littoral » de 1986[38] qui consacre l'urbanisation limitée et maîtrisée, et la protection des espaces remarquables. Dans l'optique d'un usage économe du foncier, la volonté du législateur est de préserver « la côte » de l'urbanisation qui souhaite se poursuivre et se déployer. Les années quatre-vingts relancent une politique de protection des zones naturelles qui dans les années trente concernait déjà la protection des sites naturels et des monuments historiques[39].

32 Le droit a pour fonction de prévenir et de gérer les conflits. Si la règle s'applique à la matière applicable au littoral, il n'en demeure pas moins qu'elle reflète elle-même un enjeu dans cet espace, parmi des intérêts en concurrence. Le post loi « Littoral » est l'occasion pour la société de tirer profit de ce cadre protecteur, et donc du droit. Le tissu associatif en est l'exemple, qui à travers ce texte, porte en son nom devant le juge de nombreux documents d'urbanisme. Les préoccupations de l'un ou de l'autre peuvent dès lors se retrouver dans les prétoires au même titre qu'il peut être recherché auprès du juge une plus grande clarté d'un droit applicable au littoral qui ne dit pas ou pas assez.

33 Le dualisme développement de l'attractivité économique du territoire-préservation du milieu littoral permet de jauger l'approche juridique progressivement développée en environnement littoral. Il reste que d'autres matières viennent elles aussi agrémenter ce paysage juridique : droit administratif, droit des collectivités, droit du domaine public, notamment maritime, droit de l'action foncière etc. Aussi, le débat public et politique, notamment local, a

[38] Loi n°86-2 du 3 janvier 1986 relative à l'aménagement, la protection et la mise en valeur du littoral
[39] Loi du 2 mai 1930 ayant pour objet de réorganiser la protection des monuments naturels et des sites de caractère artistique, historique, scientifique, légendaire ou pittoresque

eu à « faire avec » ces matières pour traiter des défis nouveaux propres à cet espace et auxquels les enjeux contextuels du littoral visés précédemment ne sont pas étrangers.

34 En ce sens, bien qu'en présence d'un cadre légal ayant vocation à nuancer une urbanisation incontrôlable, le littoral est aujourd'hui synonyme de vulnérabilité. La présence humaine capte cette idée de vulnérabilité laquelle est reliée à un risque lui-même joint à un aléa. Le territoire est rattrapé par ses choix d'aménagement et d'appropriation de l'espace. Les communes littorales comptent huit millions de résidents pour 265 habitants par km² sur le littoral métropolitain[40]. Quant à lui, le CEREMA projetait en 2019 un recul du trait de côte préjudiciable pour environ 5 000 à 50 000 biens en métropole et outre-mer pour une valeur estimée entre 800 millions et 8 milliards d'euros d'ici 2100[41]. Ses derniers rapports publiés le 5 avril 2024 disposent désormais que la valeur totale des logements potentiellement atteints serait de 1,1 milliard d'euros d'ici 2050 pour 5200 logements voire de 86 milliards d'euros pour 450 000 logements d'ici 2100[42]. Partant, de nouvelles définitions juridiques applicables à un littoral menacé sont apparues. La « vulnérabilité » s'exprime comme *« le niveau d'effet prévisible d'un phénomène naturel (un aléa) sur des enjeux (les sociétés humaines et leurs activités) »*[43]. Cette définition donnée par les géographes, désigne une fragilité de l'Homme, de son patrimoine, ou plus globalement d'un système. En réponse, le droit peut contribuer à la constatation de ladite fragilité pour justifier une gestion préventive et protectrice en vue de limiter le dommage ou ses effets sur l'entité vulnérable. La vulnérabilité appelle une seconde définition applicable au littoral menacé. Car un système plus « résilient » éloigne la vulnérabilité[44]. Cette dernière invite la capacité de l'environnement, d'un système, d'une communauté, d'une société soumise aux risques de lutter, ou encore *« de résister, d'absorber d'accueillir et de corriger les effets d'un danger, en temps opportun et de manière efficace, notamment par la préservation et la restauration de ses structures essentielles (…) »*[45].

---

[40] **CGDD**, *Densité de population des communes littorales en 2016 et évolution depuis 1962*, 10 sept. 2020, en ligne
[41] **CEREMA**, Rapport, *Le Cerema estime que le recul du trait de côte pourrait toucher jusqu'à 50 000 logements en France d'ici 2100,* 11 juil. 2019, en ligne
[42] **CEREMA**, Rapport, *Evaluation des enjeux exposés au recul du trait de côte à court, moyen et long terme*, 5 avr. 2024, en ligne
[43] **TABARLY S. et al**., « Vulnérabilité », *revue Géoconfluences*, 2015, en ligne
[44] **DAUPHINÉ A. et al**., *La résilience : un concept pour la gestion des risques*, Ed. Armand Colin, 2007, p. 121, en ligne
[45] **Institute for Catastrophic Loss Reduction**, Glossaire, 2023, en ligne

35 Parmi ces composantes juridiques du littoral, il est permis de s'interroger sur leur utilité dans le traitement de cette vulnérabilité. Ont-elles, indirectement, permis à un droit des risques littoraux de se dégager parmi elles ? Ont-elles dit le risque ? En tous les cas, les territoires ont eu à faire face à des risques devenus catastrophes en présence de leurs enjeux et conflits d'usage. De même, ils sont les lieux de toutes les attentions face aux prévisions climatiques. Dans ce schéma, ont-ils pu compter sur un cadre de prévention des risques littoraux suffisamment efficient ? A défaut, ont-ils favorisé l'apparition d'un tel schéma en pratique ? Car le plus souvent, l'entité ne sera vulnérable qu'au regard d'un événement, d'un contexte de lieu et de temps.

2. L'efficience discutable d'une branche juridique de prévention des risques au service de l'environnement littoral

36 L'environnement littoral compte une multitude d'usages, de régimes spécifiques à l'image de la propriété foncière, des règlements d'occupation, de zonages et de dispositifs de protection (aires marines protégées, réseau Natura 2000 etc.). Comme évoqué précédemment, le « risque » est lui aussi visé par un cadre spécifique, surtout depuis 1995, abordé sous l'angle du « risque majeur ». Or, en se confrontant à la réalité des territoires, aux faits de la nature, ce schéma juridique a pu pâtir d'une insuffisance pour répondre aux nombreuses situations, potentiellement de crise, du littoral.

37 Le droit applicable à l'interface terre-mer, en son volet « risque naturel », s'assimile à un droit post-catastrophe, qui est voué à colmater ou à résoudre les insuffisances des textes alors en vigueur face aux catastrophes. La prise de conscience nourrit ici le droit. Plus précisément, des événements littoraux vont marquer un tournant dans l'approche juridique du risque.

38 Jusqu'à la consécration de la directive « inondation »[46] en 2007, la submersion marine était difficilement considérée en droit. Si les principes érigés par la loi « Littoral » répriment l'atteinte à l'état naturel du rivage ou encore la constructibilité dans une bande de cent mètres, et permettent ainsi l'éloignement des enjeux du rivage, ils s'assimilent plutôt à un dispositif indirect vis-à-vis du risque et de son traitement. Le cadre juridique entrant en phase avec ce

[46] Directive 2007/60/CE du Parlement Européen et du Conseil du 23 octobre 2007 relative à l'évaluation et à la gestion des risques d'inondation

phénomène s'inscrit plutôt dans les lois prises successivement depuis 1982 jusqu'à 1995. La loi du 13 juillet 1982[47] consacre un régime d'indemnisation des catastrophes naturelles lorsque la loi du 22 juillet 1987[48] met en œuvre les plans d'exposition aux risques, avant que la loi « Barnier » ne vienne transformer ces derniers en Plans de Préventions des Risques Naturels (PPRN) en posant un cadre préventif et indemnitaire au travers d'un fonds spécifique. Le droit invitait donc les territoires à délimiter les zones exposées au risque et à prescrire les mesures de prévention opportunes à la mise en œuvre de prescriptions urbanistiques.

39 Or, il y a dans ce contexte une marge entre la théorie et la pratique. Le tristement célèbre épisode « Xynthia » de 2010, en référence à une dépression météorologique meurtrière en Vendée interroge le processus de traduction du droit dans les territoires. Tandis que la prise de conscience par la société des effets d'une submersion marine est attachée au lourd bilan humain et matériel de l'évènement, le droit est rapidement pointé du doigt en son volet préventif. En prenant conscience de sa vulnérabilité face au risque littoral, l'homme a surtout dégagé les incohérences, les lacunes et les limites juridiques de la prévention. Elles sont nombreuses. C'est le cas en matière de prévision en présence d'une mauvaise qualification du risque dès lors que Météo France signifia un avis de vigilance pour risque de tempête et non de submersion marine. Aussi, la prévention s'est montrée défaillante à travers les PPRI ou les plans communaux de sauvegarde (PCS), quantitativement insuffisants et faiblement normatifs. L'intégration des documents d'urbanisme dans les plans de prévention, et inversement, est insatisfaisante, tandis que l'aménagement s'est réalisé sans autorisation dans des zones menacées[49].

40 Preuve d'une inadéquation entre le droit positif et son application en territoire soumis aux risques littoraux, l'État amorce, outre les mesures d'urgence en zones sinistrées, un cadre nouveau qu'il dénomme « Stratégie Nationale de Gestion Intégrée des Zones Côtières » (SNGITC), deux ans après le passage de « Xynthia ». Ce droit contextuel entreprend notamment d'installer l'idée de « relocalisation », de « repli stratégique » au sein des zones soucieuses de s'adapter globalement aux risques littoraux, de submersion comme d'érosion[50]. Or, ce dispositif nouveau, s'il s'inscrit pourtant en stratégie « nationale », s'éloigne de l'idée

---

[47] *Op. cit.*
[48] *Op. cit.*
[49] **ANZIANI A.**, Rapport d'information n° 554, *Xynthia : les leçons d'une catastrophe (rapport d'étape)*, 10 juin 2010, en ligne
[50] **CHOTARD M. et al.**, « De la relocalisation à la recomposition territoriale : adapter l'approche aux risques côtiers », *Bulletin de l'association de géographes français*, n°98-3/4, 2021, en ligne

d'un cadre à disposition de tous. Bien que novateur, il reste expérimental et développé dans seulement trois sites : Lacanau, Labenne et La Teste-de-Buch. Ces ambitions d'adaptation sont restées au stade de projet faute de financement durable. Ces évolutions se sont accompagnées d'une compétence nouvelle dite Gestion des milieux aquatiques et prévention des inondations (GEMAPI), qui confie à partir du 1er janvier 2018 aux groupements de communes *« la défense contre la mer »*[51], et pose une responsabilité nouvelle autour des ouvrages de défense (digue, épis etc.). Le souhait du législateur est de concilier localement la planification d'urbanisme et la prévention du risque par une meilleure intégration de celui-ci dans l'aménagement du territoire et la gestion des zones menacées.

41 Ce mode de recomposition progressif de la gestion du risque littoral laisse néanmoins perplexe. Preuve en est que des situations littorales préjudiciables, en présence de la menace naturelle, le sont aussi du fait d'une inadaptation du droit qui s'est poursuivie en pratique. La tempête « Xynthia » participe également à l'accélération de la vulnérabilité de copropriétaires d'un immeuble dit « Le Signal » à Soulac-sur-Mer. Construit au début des années soixante, la résidence est située à deux-cent mètres du rivage, pour se retrouver vers 2011 à vingt mètres de ce dernier. Finalement, en l'absence de dispositif spécifique au risque d'érosion ou de « recul du trait de côte », notamment par le mécanisme « Barnier » qui ne le vise pas comme « risque majeur », les riverains ont été administrativement priés de quitter les lieux sans indemnisation. Concomitamment à l'arrêté d'évacuation des lieux, les co-propriétaires furent confrontés au refus des autorités de mener des travaux préventifs. Ce second événement côtier n'est pas l'illustration d'une mauvaise traduction d'un droit des risques en pratique mais cette fois d'un décalage entre l'état de ce droit et les réalités sociales puis territoriales induites par le risque. Le regard porté par le juge sur ce volet de la gestion des risques laisse derrière lui deux points notables : d'abord, l'application d'une règle juridique de plus de deux siècles, à savoir l'article 33 de la loi du 16 septembre 1807 relative au dessèchement des marais, qui laisse le soin aux copropriétaires de financer les travaux de protection. Aussi, l'inégalité de traitement entre riverains littoraux en ce que celui soumis à l'érosion dunaire ne peut prétendre à l'application de l'expropriation pour risque naturel majeur et à la participation du fonds « Barnier » contrairement à ceux victimes de submersion marine. Pour le juge, il n'y a ici, pour l'érosion, aucune proximité avec le risque de « mouvement de terrain », admissible au fonds « Barnier »,

[51] Art. L. 211-7 c. env.

ni même de « menace grave à la vie humaine », condition d'application du dispositif élaboré en 1995. Les limites d'une telle différenciation par le droit sont si fortes que le juge admettra, en appel, qu'il s'agira d'une « submersion marine »[52] avant que le Conseil d'État ne parle finalement d'érosion côtière qu'il jugera suffisamment prévisible pour être écartée du cadre juridique, position toujours retenue de nos jours[53].

42 La différenciation de traitement entre les diverses menaces littorales, en présence de situations dommageables du point de vue humain, rend difficilement audible l'argument selon lequel le droit serait suffisamment prêt à affronter les défis climatiques, étayés par les prévisions scientifiques susvisées. De plus, il convient de suivre la voie doctrinale ouverte par Bernard Drobenko qui énonçait dès 2015 que *« nous sommes bien dans la production d'un droit sans stratégie (…) globale »*[54]. Partant, l'existence d'un droit des risques littoraux ne doit pas être perçue à travers la simple accumulation de textes spécifiques mais plutôt par sa capacité à répondre, globalement, aux enjeux et défis de l'environnement littoral. Ce chemin emprunté par l'auteur est opportun et doit être le moteur des présents travaux. En ce sens, outre les imperfections textuelles du droit, le bien fondé d'un droit des risques littoraux suffisamment efficient doit prendre forme dans la recherche d'une action opérationnelle, suffisamment équipée et accolée aux diverses configurations territoriales, pour garantir son efficacité et sa durabilité. Car l'enjeu n'est pas de rajouter un nouveau conflit en zone littorale mais bien de rechercher une assimilation des enjeux et défis en présence puis futurs. Enfin, si l'enjeu de l'érosion côtière mérite à son tour un traitement particulier par le droit, comme ce fut le cas pour la submersion au lendemain de « Xynthia », là encore l'approche doit être globale et parler, non pas à des menaces prises isolément, mais à des « risques littoraux » souvent voisins sur un même territoire.

43 Les présents travaux ont débuté en 2020. A cette date, la majorité de la doctrine et de nombreux travaux parlementaires exprimaient le souhait de voir adopter un cadre juridique spécifique au traitement de l'érosion côtière. A travers le vote de la loi « Climat et résilience » de 2021, le législateur est venu mettre à disposition des territoires littoraux une série d'outils

---

[52] **CAA Bordeaux**, 09 fév. 2016, n°14BX03289
[53] **CE**, 16 août 2018, n°398671
[54] **DROBENKO B.**, « Risques littoraux : entre stratégie et droit », *VertigO*, *La revue électronique en sciences de l'environnement*, Hors-série 21, avr. 2015, en ligne

dédiés au recul du trait de côte. Partant, la thèse s'inscrit dans ce contexte et veille à tenir compte de ces évolutions légales et règlementaires dans la démarche et les enjeux ci-après décrits.

II. La démarche de la recherche : réunir les conditions d'une matérialisation de la logique d'adaptation en action stratégique opérationnelle et durable

44 Réunir les conditions d'une action durable sur le littoral menacé nécessite de repenser l'approche, la solution et la formation globale de celle-ci **(A)** en tenant compte de problématiques en construction **(B)** pour lesquelles plusieurs facteurs de la réflexion sont opportunément réunis ici **(C)**. Deux axes de recherche sont distingués en finalité **(D)**.

A. Un champ d'étude volontairement global

45 Penser l'évolution du littoral menacé par une approche globale suppose d'abord à tenir compte des configurations actuelles, multiples et disparates, de cet espace **(1)** et des modes d'incarnation et d'organisation de l'action territoriale eux-mêmes hétérogènes **(2)**.

1. Parler à une pluralité de situations du littoral

46 Le littoral français compte près de 1 212 communes, soumises à l'application de la loi « Littoral ». Plus précisément, les communes riveraines de la mer sont estimées à 975 dont 885 en métropole et 90 en outre-mer (hors Mayotte)[55].

Des milieux naturels et configurations géographiques multiples

47 Les premières raisons de cette disparité sont environnementales. La configuration des lieux qui rencontrent la menace varie selon les zones et continents. En France métropolitaine, le littoral est diversifié et englobe pas moins de quatre typologies : les côtes à falaise calcaire, rocheuses, dunaires, et les baies et estuaires. La sensibilité du littoral varie ainsi selon le milieu en présence. Il en ressort nettement que l'espace dunaire est davantage fragile face aux risques

[55] **EAU FRANCE** Service public d'information sur l'eau, « Nombre de communes soumises à la loi Littoral en 2021 », 8 déc. 2021, en ligne

littoraux[56]. Ainsi, ce milieu est formé par un matériau, le sable, moins dense et stable que la roche. Les dunes littorales, surtout pour celles situées en première ligne, sont essentielles à l'équilibre sédimentaire des plages. Aussi, en constituant une réserve de sédiments lors de processus érosifs, l'espace dunaire fait figure de rempart naturel contre la force des vagues, notamment en zone basse. Plus simplement, la présence de dunes en formation reflète très souvent un bilan sédimentaire positif au contraire de son absence qui signifie le recul du rivage. Dans le contexte d'évolutions climatiques, la fragilité de ces espaces et leur évolution à court terme s'assimilent à une préoccupation territoriale. En ce sens, la Nouvelle-Aquitaine ou la Côte d'Opale se caractérisent par des espaces dunaires foisonnants ainsi que par une vulnérabilité renforcée en présence du phénomène d'érosion côtière suivant l'intervention des tempêtes, les marées et l'élévation du niveau de la mer. A titre d'illustration, la dune d'Aval à Wissant (Pas-de-Calais) recule en moyenne de quatre à cinq mètres par an, recul aggravé par le passage de la tempête *Ciara* en février 2020 par exemple. Ces territoires vont également pâtir de l'intervention humaine qui participe à une altération de l'écosystème. Plusieurs motifs déterminants étayent cette remarque. C'est le cas de la modification du drainage naturel par la présence d'ouvrages de défense qui peuvent altérer et bloquer le mouvement naturel des sédiments le long de la côte et donc perturber l'apport de ces derniers auprès des espaces dunaires, les privant de la matière nécessaire pour se régénérer. Dans une moindre mesure, l'augmentation de la concentration touristique peut augmenter la pression sur cet espace du fait du piétinement ou de l'artificialisation des espaces proches du rivage.

48 La côte rocheuse affronte le processus de recul du trait de côte plus lentement que le milieu sableux. Cette distinction peut s'expliquer à l'observation de la composition du sol. La roche est un matériau plus solide et résistant aux atteintes venant des eaux. Celle-ci se trouve aussi à des altitudes plus élevées, ce qui réduit la vulnérabilité immédiate aux inondations ou aux marées hautes. Plus simplement, la roche n'est pas soumise aux mouvements sédimentaires dus aux processus éoliens et aux vagues, ce qui est un gage de stabilité. Ces facteurs n'éloignent pas pour autant ce milieu des menaces naturelles. Le ruissellement pluvial du fait des infiltrations des eaux de pluie facilite la formation de fissures lorsque dans le même temps l'énergie des vagues percute le bas de falaise provoquant alors l'effondrement potentiel de pans

[56] **BRGM**, Rapport final, *Méthodologie de détermination du recul maximal des dunes pour les événements extrêmes*, janv. 2014, p. 115, en ligne

entiers. Plusieurs littoraux métropolitains sont concernés : la côte bretonne, la Côte d'Azur, la Normandie ou encore la Corse.

49 Enfin, l'approche globale du littoral français implique de tenir compte des milieux ultramarins. En ce sens, si les effets physiques en outre-mer sont de nature similaire qu'en métropole, ils sont amplifiés. Les milieux naturels sont en premier lieu touchés par les phénomènes d'érosion, de submersion marine. Il en va ainsi en Polynésie française, où la hausse des températures de l'océan menace les récifs coralliens ou les mangroves, qui sont elles aussi des remparts naturels au risque côtier. De même, le phénomène d'élévation du niveau de la mer met en perspective le caractère insulaire de ces territoires qui augmente les menaces sur l'habitabilité. Entourées par l'océan, leur position rend intrinsèquement ces îles vulnérables aux événements naturels extrêmes et à l'élévation du niveau de la mer lesquels provoquent inondations et érosion des côtes. Car en effet, le climat « tropical » de ces espaces reflète un trait multirisque, qui entremêle les risques d'érosion et de submersion aux phénomènes d'ampleur : cyclone, tsunami, activité volcanique, ouragan etc.[57]. Les territoires ultramarins, renforcés par le caractère insulaire, sont l'illustration d'un niveau de danger plus impactant encore qu'en métropole, du fait de l'urgence et de la gravité qu'implique la montée des eaux à moyen terme sur la survivance d'un espace et des potentialités de migrations.

Des représentations sociales hétérogènes

50 L'approche globale implique également d'observer les modes d'appropriation variables de la zone à risques. Pour mieux convaincre de l'opportunité d'un tel raisonnement, le regard doit à nouveau se porter sur les littoraux de métropole comme de l'outre-mer. L'action d'adaptation aux risques côtiers aura à tenir compte des particularités sociales dans ces espaces, en présence par exemple de paramètres culturels, démographiques, économiques ou encore environnementaux.

51 L'occupation des sols littoraux, enjeu abordé précédemment, est la source de ces multiples usages et appropriations de ces zones aujourd'hui menacées. La diversité peut être d'abord culturelle, selon que l'histoire, coloniale par exemple, reflète la présence de populations

[57] **CETMEF – CETE Méditerranée – CETE Ouest**, Rapport, *Vulnérabilité du territoire national aux risques littoraux – Outre-mer,* 2012, en ligne

autochtones, africaines, asiatiques, européennes etc., laquelle a influencé des pratiques sociales et économiques le long des littoraux ultramarins par exemple. Partant, la relation au droit de propriété en zone côtière peut notamment varier avec le reste des territoires littoraux. Des départements et régions d'outre-mer (DOM-ROM) connaissent des spécificités légales et règlementaires ou des logiques coutumières. Les activités et ressources économiques varient également selon les littoraux : tourisme, pêche, navigation de plaisance pour certains, l'agriculture, la production de ressources naturelles pour d'autres.

52 Entre eux, les littoraux peuvent aussi être approchés différemment selon la densité de population, et donc d'enjeux, et plus encore au prisme de la pression foncière. Le territoire insulaire peut s'inscrire dans cette particularité. Également, le développement économique présent sur la zone menacée est un facteur notable en tenant compte d'une diversité de paramètres : accès aux services publics et infrastructures, emploi, revenu, patrimoine, qualité de vie[58].

Des disparités politiques récemment induites

53 La loi « Climat et résilience » d'août 2021 pose un cadre légal, spécifique au traitement du recul du trait de côte. Ce dispositif est précisé par l'ordonnance du 6 avril 2022 relative à l'aménagement durable des territoires littoraux exposés au recul du trait de côte[59] et développe une boite à outils en faveur des collectivités locales. Le texte crée un bail de longue durée dit « d'adaptation à l'érosion côtière » au profit de bailleurs publics et preneurs d'ouvrages et bâtiments situés en zones menacées à l'horizon trente ans (zone 0-30 ans) voire cent ans (zone 30-100 ans). D'autre part, le texte consacre un outil spécifique de la maîtrise foncière, à savoir un droit de préemption pour l'adaptation des territoires au recul du trait de côte applicable, lui aussi, dans ces zones menacées délimitées[60]. A la différence du dispositif « Barnier » qui ne tient pas compte de l'existence du risque dans l'évaluation de la valeur du bien, l'ordonnance consacre une méthode d'évaluation de la valeur du bien exposé au recul du trait de côte, à l'horizon trente ans. Plus précisément, la valeur du bien est déterminée selon une méthode

[58] **DEBOUDT P.**, *Inégalités écologiques, territoires littoraux et développement durable*, Ed. Septentrion, 2011
[59] Ordonnance n° 2022-489 du 6 avril 2022 relative à l'aménagement durable des territoires littoraux exposés au recul du trait de côte
[60] **VANGREVELYNGHE-RIVET H.**, « Stratégie foncière et risques littoraux : décryptage du nouveau droit de préemption ! », *revue num. Village de la justice,* en ligne

comparative et à défaut, selon la durée de vie résiduelle du bien. Pour les zones menacées entre 30 et 100 ans, le cadre légal reste pour sa part silencieux. Enfin, le texte prévoit une série de dérogations à la loi « Littoral » afin de faciliter la mise en œuvre de la recomposition côtière.

54 Seulement, l'État a entendu réserver ce cadre juridique aux seules communes inscrites dans ce régime spécifique, et plus particulièrement les seuls territoires engagés dans une démarche de projet partenarial d'aménagement (PPA) avec l'État. Partant, ce sont 126 territoires qui furent premièrement listés par voie décrétale[61]. A ce jour, la liste, qui sera révisée au minimum tous les neuf ans, compte 242 communes « prioritaires » aussi dénommées « communes socles »[62]. Notons qu'aucune commune littorale du Pas-de-Calais, département pourtant menacé, n'y figure. Certaines communes menacées par l'érosion comme Wissant (62) pourraient rapidement impliquer une recomposition de leur littoral, sans le bénéfice des outils nouveaux.

55 Pour les territoires, pourtant menacés mais non désireux de rejoindre la liste « prioritaire », le cadre juridique de l'action côtière demeure celui dégagé dans les années 2010, dit GEMAPI et qui permet aux territoires d'appréhender la submersion et d'en financer sa gestion, ou de prescrire des mesures territoriales par le biais de PPRL et de Plans d'Actions de Prévention des Inondations (PAPI). Même si la lutte ou la prévention de l'érosion peut effectivement relever d'une action relevant de la compétence GEMAPI, la loi « Climat et résilience » creuse davantage le fossé juridique entre le recul du trait de côte et la submersion marine en raison d'outils distincts.

56 La globalité de la réflexion d'adaptation doit en ce sens viser un cadre accessible à tout territoire soucieux de s'adapter, « prioritaire » ou non. Le chemin est encore long dans la mesure où la distinction entre territoires se matérialise localement par d'autres facteurs. Car en complément du niveau de vulnérabilité attaché à chaque espace, la menace n'est pas appréhendée uniformément : des gestions par méthode « dure » (construction de digues etc.) et

---

[61] Décret n° 2022-750 du 29 avril 2022 établissant la liste des communes dont l'action en matière d'urbanisme et la politique d'aménagement doivent être adaptées aux phénomènes hydrosédimentaires entraînant l'érosion du littoral

[62] Décret n° 2023-698 du 31 juillet 2023 modifiant le décret n° 2022-750 du 29 avril 2022 établissant la liste des communes dont l'action en matière d'urbanisme et la politique d'aménagement doivent être adaptées aux phénomènes hydrosédimentaires entraînant l'érosion du littoral

méthode plus « souple », *« douce »*[63], cohabitent. Dans le même temps, le dispositif nouveau prévu en faveur du traitement du recul du trait de côte encense l'option « relocalisation » des biens et activités menacés et entreprend d'éloigner ces enjeux du risque. Indépendamment, n'y a-t-il pas d'autres réponses à apporter aux territoires et populations menacés avant d'envisager « la solution » extrême de la relocalisation spatiale ?

57 Les réflexions sur le littoral menacé doivent enfin tenir compte de l'incarnation politique et des mobilisations ou lacunes de celle-ci sur le plan territorial vis-à-vis du risque et de son environnement. La globalité permet d'approcher une pluralité de conceptions, de pilotages et de suivis de l'action.

2. Une multiplicité d'acteurs littoraux et la persistance d'un déficit de gouvernance des risques

58 Faire un état des lieux de l'action de prévention et de gestion des risques en espace littoral revient à s'attarder sur son émanation, sa construction en pratique puis son espace d'application. Ce constat doit être le visage de la personnification de l'environnement littoral.

59 Plusieurs niveaux d'intervention étayent une présence forte de l'État dans la prévention des risques littoraux. La doctrine parle d'un « État stratège »[64]. La puissance publique dégage des actions prioritaires à travers la SNGITC, elle arrête les PPRI et PPRL dans les territoires. Encore, les services déconcentrés s'illustrent au quotidien par une identification des risques et la diffusion aux collectivités et groupements du « cadre législatif et règlementaire à respecter » par la faculté du porter à connaissance[65]. Pour sa part, le préfet élabore un dossier départemental sur les risques majeurs et porte l'information au public[66]. Concomitamment, et au gré des évolutions légales intervenues après 2010, l'État élabore des documents de planification participant à la prévention des risques littoraux : Documents Stratégiques de Façades (DSF)[67],

---

[63] **LENÔTRE N.**, « Pour une gestion dynamique du littoral », *Annales des Mines – Responsabilité et environnement,* vol. 56, num. 4, 2009, en ligne

[64] **ROCLE N.,** « Gouverner les enjeux et les risques littoraux : des stratégies de façade (maritime) ? Une analyse de trois stratégies nationales sur le littoral français - 15ème congrès de l'Association Française de Science Politique & 8ème congrès du réseau des Associations francophones de science politique », *HAL*, 2019, p. 1, en ligne

[65] Art. L. 132-2 c. urb.

[66] Art. R. 125-11 c. env.

[67] Art. R. 219-1-7 c. env.

Schémas de Mise en Valeur de la mer (SMVM)[68]. Plus globalement, enfin, l'État assure un contrôle de légalité sur les décisions et documents d'urbanisme transmis. Les services de l'État connaissent aussi du volet « crise » et de l'urgence que peut impliquer la prévisibilité du risque. Il en va ainsi à propos des dispositifs de vigilance et de diffusion des alertes aux territoires et au public. Depuis la catastrophe vendéenne « Xynthia », l'établissement public Météo-France est chargé d'alerter du risque de « vagues-submersion ».

60 L'état de la prévention et de la gestion des risques littoraux laisse apparaitre une association croissante entre la matière et les collectivités territoriales et groupements de communes. Le champ d'intervention en zone côtière est large et repose tantôt sur des matières connexes au risque tantôt sur des outils dédiés. En premier lieu, les territoires sont chargés d'intégrer le risque au sein des documents et décisions locaux d'urbanisme. L'équilibre recherché par le droit dans l'action des collectivités locales en matière d'urbanisme mentionne *« la prévention des risques naturels prévisibles (...) »*[69]. La loi invite, et oblige dans certains cas de figure, l'échelon communal à anticiper et prévenir la gestion de crise. La loi du 13 août 2004[70] vise plus particulièrement le Plan Communal de Sauvegarde (PCS) que le décret du 13 septembre 2005 rend obligatoire dans les territoires dotés d'un PPRN approuvé[71]. La personnification locale de l'action de prévention des risques prend enfin un sens dans le pouvoir de police municipale. Le maire, chargé d'assurer le bon ordre, la sûreté, la sécurité ou la salubrité publique, peut contribuer à l'activité règlementaire préventive. Suivant le Code général des collectivités territoriales, la police municipale prend *« le soin de prévenir, par des précautions convenables, et de faire cesser, par la distribution des secours nécessaires (...) les inondations, les ruptures de digues (...) »*[72]. La participation de la société civile n'est pas à proscrire. En effet, comme rappelé précédemment, l'article 33 de la loi de 1807 s'applique toujours à destination des propriétaires littoraux, lesquels peuvent être invités à supporter économiquement l'action *« lorsqu'il s'agira de construire des digues à la mer »*[73]. Plus largement, le public est invité à prendre part aux dispositifs de participation du public en présence d'une consultation voire d'une enquête publique dans le processus d'élaboration du

[68] Art. L. 141-24 c. urb.
[69] Art. L. 101-1 c. urb.
[70] Loi n° 2004-811 du 13 août 2004 de modernisation de la sécurité civile
[71] Décret n°2005-1156 du 13 septembre 2005 relatif au plan communal de sauvegarde et pris pour application de l'article 13 de la loi n° 2004-811 du 13 août 2004 de modernisation de la sécurité civile
[72] Art. L. 2212-2 CGCT
[73] *Op. cit*.

PPRL par exemple. Enfin, l'initiative privée, à l'image des assureurs, peut aussi inciter aux bonnes pratiques en zone côtière.

61 Là encore, les acteurs de l'environnement littoral sont le reflet d'un cycle historique de l'action. Lorsque l'attrait pour le littoral prend forme à la fin du XIXème siècle, ce sont les artistes, écrivains et l'aristocratie qui vantent les bienfaits et ressources côtières. Plus tard, l'État-interventionniste apparaît et c'est à cette étape que les hauts-fonctionnaires au Plan puis des services déconcentrés se mobilisent en faveur de l'aménagement. Le pluralisme des acteurs du littoral se renforce dans le mouvement de gestion intégrée du littoral lorsque l'État et les collectivités développent des politiques publiques dédiées à la gestion du littoral ou plus globalement de l'environnement en présence : Conservatoire du Littoral, Office national des forêts, Agence de l'eau, Parc naturel marin, Parc National, etc. Aux côtés du cadre « risque » précédemment visé, les collectivités littorales sont amenées à connaître de protections connexes : réseau Natura 2000, Grand Site, patrimoine mondial de l'UNESCO, monuments historiques, forêts domaniales, zone humide Ramsar voire réserve de biosphère ou encore d'inventaire (Zone naturelle d'intérêt écologique, faunistique et floristique). Certaines collectivités en sont directement les gestionnaires à l'instar du département, chargé d'identifier puis de préserver les espaces naturels sensibles.

62 Parmi ce panel d'intervenants potentiels en environnement littoral, la loi nomme progressivement des acteurs directement en lien avec la politique d'adaptation aux risques littoraux. L'article 245 de la loi « Climat et résilience » explicite par exemple, en son volet « réserve foncière », les compétences en matière de recul du trait de côte[74].

63 Une gestion globale impliquerait que l'ensemble de ces acteurs puissent construire l'action de prévention-gestion collectivement, ou du moins faire converger leurs champs d'intervention en zone littorale. Le rapport dit Cousin du 2 novembre 2011 témoignait pourtant que : *« les gouvernances locales sont particulièrement complexes, tant en raison de la multiplicité des politiques publiques (...) que la multiplicité des acteurs (...) et des responsabilités peu lisibles entre les acteurs (...) »*[75]. De même Marie-Laurence Lambert

[74] Art. L. 321-1 al. 4 c. urb.
[75] **COUSIN A.**, *Propositions pour une stratégie nationale de gestion du trait de côte, du recul stratégique et de la défense contre la mer, partagée entre l'État et les collectivités territoriales*, 2 nov. 2011, rapport en ligne

explique que l'adaptation du littoral au risque exige *« des processus de participation les plus larges possibles pour être accepté et partagé »*[76].

64 Onze ans après l'instauration d'une stratégie nationale et le passage de la tempête dévastatrice « Xynthia », force est de constater que les modes de gouvernance des littoraux menacés sont disparates. Lorsque des territoires comme la côte aquitaine développent une stratégie sur le long-terme par le biais d'un groupement d'intérêt public, d'autres zones françaises font le choix d'actions plus ponctuelles ou de l'inaction en raison du coût induit par la réfection d'une digue par exemple.

65 Or, le traitement du risque naturel invite au dépassement. Le dépassement territorial d'une part, puisque la menace nécessiterait qu'une échelle pertinente de gestion soit arrêtée, telle que la cellule hydrosédimentaire, et qu'elle soit moins limitée aux seules frontières administratives des collectivités menacées. Le développement matériel, d'autre part, dans une meilleure convergence des intérêts concurrents ou complémentaires de l'environnement littoral. Un cadre de gouvernance locale du littoral est en vigueur et visé par le Code de l'environnement. L'article L. 321-16 du Code de l'environnement parle de *« stratégies locales de gestion intégrée du trait de côte »*[77]. Celles-ci demeurent néanmoins facultatives. Ce facteur pourrait-il expliquer les disparités dans l'action littorale ?

66 Pourtant, à l'aune des défis climatiques une concrétisation de l'action de prévention-gestion des risques littoraux doit être recherchée. Cette projection interroge toutefois les conditions à réunir en vue de garantir l'efficience et la réussite d'une mobilisation durable, suffisamment transversale, par et pour les territoires.

---

[76] **LAMBERT M.L**, « GIZC et élévation du niveau marin : vers une gestion innovante des littoraux vulnérables », *VertigO, Revue électronique en sciences de l'environnement,* Hors-série 18, déc. 2013, en ligne
[77] Art. L. 321-16 c. env.

B. Des paramètres techniques et institutionnels en appui des réflexions

La thèse a été réalisée au sein d'une entreprise privée spécialisée dans l'accompagnement des acteurs publics **(1)** et sur un terrain d'étude littoral soumis aux enjeux et pressions analysés **(2)**.

1. Une thèse en collaboration avec la société d'avocats Thomé-Heiztmann : une approche foncière dans l'état des lieux juridique et dans les solutions à dessiner

67 Les travaux menés s'inscrivent dans un partenariat CIFRE avec la société d'avocats Thomé-Heiztmann, inscrite aux barreaux de Rennes et de Paris, partenaire de nombreux acteurs publics dans leurs approches urbaines et foncières, tant dans des projets de renouvellement urbain que des démarches de préservation d'espaces naturels ou de valorisation de sites touristiques. Débutés en 2020, ces derniers se sont terminés le 30 septembre 2023. Le présent partenariat présente plusieurs intérêts dans les réflexions menées à l'échelle de l'environnement littoral.

68 En premier lieu, en raison des matières traitées au cours de ces trois années :

- Droit de la domanialité (publique ou privée) ;
- Maîtrise foncière, définition des stratégies foncières ;
- Opérations d'utilité publique ;
- Partenariats institutionnels publics et parapublics ;
- Planification urbaine ;
- Droit public économique, droit des aides ;
- Etc.

69 La réflexion a pu être menée sur la suffisance ou les manques des outils existants et ce afin de dégager des problématiques en corrélation avec les freins, enjeux et lacunes soulevés par les différents acteurs et partenaires : établissements publics fonciers, délégations du Conservatoire du littoral, agence de l'eau, collectivités territoriales de métropole et d'outre-mer, particuliers etc.

70 Le suivi de dossiers du cabinet a eu pour fonction d'appréhender la complexité des enjeux, notamment domaniaux et fonciers, liés aux territoires littoraux et d'intégrer dans l'analyse poursuivie les modalités de définition et de sécurisation des interventions sur les secteurs littoraux.

71 Des échanges avec des professionnels dans le cadre notamment du suivi, aux côtés de Maître Thomé, des travaux du Laboratoire des Initiatives Foncières Territoriales Innovantes, de réunions avec les services des affaires européennes de la Région Bretagne ont permis de fournir un éclairage sur les dispositifs financiers pouvant être mis en œuvre, les pratiques des acteurs publics face aux problématiques côtières, et les usages actuels des outils juridiques existants : constitution de réserves foncières, planification urbaine, réflexion sur l'option de repli stratégique des biens et activités du littoral menacé, valorisation du foncier impacté par le risque d'érosion, de submersion etc. Des éclairages avec des professionnels dans le cadre des travaux d'un établissement public de l'État en charge de la préservation de plusieurs milliers d'hectares de marais et zones humides sur le territoire de quatre départements ont permis de mesurer la complexité liée à la multiplicité des acteurs amenés à agir sur les problématiques foncières : partages de compétences, délai de prise de décision très court dans l'hypothèse d'un exercice du droit de préemption par substitution etc.

72 Sera ici avancée l'utilité de réflexions menées conjointement à propos du volet de la maîtrise foncière. En raison de la qualité de conseil de la société Thomé-Heiztmann auprès d'opérateurs fonciers mais également de collectivités gestionnaires d'espaces naturels, les réflexions menées ont eu à connaître du champ d'intervention, de la motivation juridique du droit de préemption dit « ENS » (espace naturel sensible) ainsi que de sa faculté, ou non, à s'insérer dans un littoral menacé. Encore, à mesure que la thèse a été rattrapée par l'évolution du droit en matière de recul du trait de côte durant l'année 2021, les travaux ont également porté sur les perspectives de mise en œuvre, ou non, du dispositif « Climat et résilience » : droit de préemption « recul du trait de côte », bail réel d'adaptation, outils de constitution de réserves foncières, méthodes et valorisation, opérations de renaturation post-relocalisation.

73 Il s'agit pour ce vaste panel d'acteurs, publics notamment, d'une thématique en expansion. Au cours de la construction des problématiques, de multiples perspectives ont été distinguées :

- La difficulté dans l'identification de l'échelle pertinente de l'adaptation aux risques ;

- L'incertitude financière en l'absence de dispositif spécifique au traitement de l'érosion côtière et plus globalement d'une opération d'ampleur d'adaptation ;

- L'enjeu de désignation de « la » solution adaptée à la configuration du littoral menacé, quitte à envisager une alternative à la solution désignée par la loi (la relocalisation) ;

- La contribution d'outils fonciers existants ou à développer afin de rechercher la matérialisation de « la » solution d'adaptation, combinant efficience, anticipation, acceptabilité et sécurité tant juridique que financière ;

- L'identification du degré potentiel de gravité des situations littorales disparates allant d'une rupture de digue à court terme pour certaines communes à la perte de territoire à plus long terme pour d'autres.

74 Ces enjeux tiennent compte de réalités territoriales identifiées entre 2020 et 2023 par le biais de l'activité de l'entreprise Thomé-Heiztmann. Plusieurs constats et enjeux juridiques rencontrés au sein de la structure sont mis en exergue (en gras noir) tout au long des travaux.

2. <u>Ambleteuse et ses communes voisines (Pas-de-Calais) : un travail d'observation et d'écoute des réalités territoriales pour mieux penser le projet de territoire d'adaptation d'une commune type</u>

75 Les présents travaux, effectués au sein de la société d'avocats Thomé-Heitzmann, résultent également d'un travail d'écoute et de réflexions durant trois années sur l'échelle territoriale d'Ambleteuse dans le Pas-de-Calais (62).

76 Village de deux-mille habitants, Ambleteuse est situé en bord de la Manche, à proximité des villes de Boulogne-sur-Mer et de Calais. La Commune se trouve au sein de l'intercommunalité dite de la terre des Deux Caps (CCT2C) en référence au Grand Site *Les Deux-Caps Blanc-Nez et Gris-Nez*.

Une commune type de l'attractivité du littoral

77 Ambleteuse s'inscrit pleinement dans les cycles d'action décrits précédemment. Premièrement, en raison de sa localisation qui dès 54 avant J-C intéresse Jules César qui embarque de ce territoire stratégique à quelques pas des côtes britanniques, pour deux expéditions contre les Bretons. Vicomté du comté de Boulogne, Ambleteuse deviendra, sous l'impulsion du roi d'Angleterre Henri VIII, une « place forte ». Plus tard, lorsque Louis XIV, de passage à Boulogne-sur-Mer, découvre Ambleteuse, il décidera d'en faire un port militaire. A cette occasion, le Roi Soleil missionnera l'architecte Vauban de protéger le chantier du port à travers l'édification d'une tour à l'embouchure de la Slack. Seule cette édification survivra à l'abandon du projet de port[78].

78 Vers 1803, lorsque l'Empereur Napoléon Bonaparte étudiera son projet de débarquement en Angleterre, il fera modifier l'estuaire de la Slack, creuser des jetées, des quais puis la digue en front de mer. Les travaux de l'Empereur participèrent à la restauration de la tour devenue « Fort Vauban ». Témoin d'une richesse patrimoniale, Ambleteuse abrite le dernier fort militaire en mer encore debout, entre Cherbourg et la frontière Belge, aujourd'hui classé monument historique.

79 Comme de nombreuses communes voisines, Ambleteuse paiera le lourd tribut des guerres mondiales successives. Les traces matérielles de l'occupation Allemande (1939-1945) sont encore présentes au bord de l'estuaire de la Slack (blockhaus, casemates, vestiges.)

80 Modeste village de pêcheurs, la commune devient à partir de 1870, comme de nombreux littoraux français, un lieu attractif à travers la mode des bains de mer lorsque douaisiens et cambrésiens décidèrent de développer une station balnéaire. Le terrain communal bordant la mer est acquis par la haute bourgeoisie en vue d'y édifier un ouvrage de défense, une promenade puis de vastes villas.

[78] **GERREBOUT J.**, *Ambleteuse,* monographie, Ed. Académie d'Arras, 1914

Une commune à enjeux

81 Depuis la fin du XIXème siècle, plusieurs architectes se succèdent en vue d'établir les plans et la réalisation du perré. Achevé en 1903, celui-ci subit des dégâts matériels lors de la première guerre mondiale. Municipalité et société d'aménagement se disputèrent alors la responsabilité des travaux de restauration[79]. Seul ouvrage de défense de la commune, une mine explose au nord de celui-ci au cours de la seconde guerre.

82 Jusqu'à nos jours, et notamment à partir des années soixante, Ambleteuse subit les effets d'évènements naturels. En 1962, un pan entier du perré s'affaisse et l'histoire se répète au cours des tempêtes hivernales « Martin » de 1999 puis « Eleanor » en 2018.

83 Aujourd'hui, la commune subit une érosion lente aux extrémités nord et sud. En sus, comme en témoignent les dommages matériels de 2018, le territoire fait régulièrement l'objet d'alertes prévisionnelles de Météo France « vagues-submersion », dernièrement mises en lumière au passage de la tempête « Ciaran » en novembre 2023.

84 Plus globalement, cet environnement littoral à risques regroupe une pluralité d'enjeux : humain d'abord en raison de la proximité directe de quartiers en arrière ou autour de l'ouvrage ; économique du fait d'activités de loisirs et touristiques (Fort Vauban) au même emplacement ; enfin, son intérêt patrimonial naturel, qui fait de la Commune l'un des sites les plus riches en biodiversité dans la zone nord du pays. La protection règlementaire y est forte et plusieurs espaces protégés communaux étayent ce point : la baie de la Slack acquise par le CDL, le pré communal protégé par arrêté préfectoral de biotope, réserve naturelle régionale, sites du parc naturel régional des Caps et Marais d'Opale. La basse vallée de la Slack fait elle-même l'objet d'un classement en zone ZNIEFF de type 1 (prairies, mares et étangs de chasse etc.). Aussi, les dunes et l'estuaire de la Slack ainsi que les garennes des communes d'Ambleteuse et Audresselles sont identifiés comme zones spéciales de conservation au sein du réseau Natura 2000.

[79] Entretien du 3 fév. 2022, ancien maire de la commune

Un terrain d'écoute et d'observation – un cadre de réflexion d'adaptation

85 Comme ses communes voisines (Wissant, Tardinghen etc.), Ambleteuse vit avec le risque littoral au quotidien. Seulement depuis 2018, et le passage de la tempête « Eleanor », l'ouvrage de défense n'a pas fait l'objet de réfection. Dès lors, il s'agit d'un terrain propice à la réflexion à court terme et à plus long terme au regard des prévisions scientifiques à l'échelle du territoire. Partant, les premières observations et discussions auprès d'élus municipaux du territoire, populations, acteurs économiques, etc. ont permis de dégager plusieurs axes et pistes de réflexions :

- Des interrogations sur les solutions possibles à l'échelle de ce territoire à enjeux tenant compte du facteur « temps » ;

- La mise à disposition ou le développement d'outils nouveaux en vue de garantir l'opérationnalité du choix politique ;

- L'opportunité et la forme d'une construction d'un projet de territoire et l'échelle pertinente pour penser l'adaptation ainsi que son inscription dans le temps juridique par la planification ;

- La construction d'une gouvernance efficace pour faire naître « la » solution d'adaptation aux risques côtiers, tenant compte d'une large association du public et des enjeux en présence en vue d'obtenir une acceptabilité sociale du projet ;

- Déceler un financement durable de l'adaptation selon plusieurs sources potentielles : fiscales, subventions, assurantielles etc. ;

- Dégager une voie alternative, ou du moins complémentaire, à celle récemment ouverte par la loi envers les communes « socles », en ce que les premières constatations laissent à penser que certains de ces territoires ne comptent pas rejoindre ledit dispositif.

86 Ce cadre d'observation et d'écoute à l'échelle d'Ambleteuse fera l'objet d'une série de tableaux (sondages) et photographies (constatations), élaborés au cours des trois années, en vue de constituer un état des lieux des enjeux et besoins.

87 Durant les trois années d'étude de ce territoire, des élus d'Ambleteuse et des communes avoisinantes de l'intercommunalité dite de la Terre des 2 Caps (Audresselles, Audinghen, Tardinghen, Wissant), les associations et les riverains intéressés ont été auditionnés par la Chambre régionale des comptes des Hauts-de-France, dont le rapport intitulé *« Communauté de Communes de la Terre des Deux-Caps – Enquête nationale relative à la gestion du trait de côte »*[80] a été publié le 17 novembre 2023. De façon à consolider l'état des lieux et à évaluer les perspectives sur la prise en compte et la gestion des risques littoraux sur ce territoire, il est fait mention de constatations de la CRC, annexées aux travaux.

C. Des problématiques de recherche transversales

88 L'appréhension du « risque » par le droit est lente et progressive. Elle s'ajuste et fourmille au fil des besoins territoriaux et du contexte « post-catastrophe ».

89 Aujourd'hui, submersion et érosion, deux principales menaces actuelles des zones côtières, bénéficient de dispositifs juridiques. Seulement, la période actuelle est synonyme de croisée des chemins entre évolutions légales et prévisions scientifiques de plus long terme, au sein desquelles les territoires menacés ou potentiellement menacés auront à dégager une marge d'action. Dès lors, un raisonnement global et transversal doit amorcer la prise en compte des défis climatiques de 2050 ou de 2100 pour tout un environnement à enjeux. L'idée de départ des travaux est de dégager une voie d'action stratégique suffisamment sécurisée, partagée et efficiente pour répondre au risque donné sur le territoire.

90 Car la menace côtière, pour les territoires littoraux de métropole et d'outre-mer, induit de nombreuses interrogations : là où la loi sépare les menaces côtières, un raisonnement global, inter-risques est-il entreprenable en pratique ? Cette approche, transformée en cadre d'action,

---

[80] **CRC Hauts-de-France**, Rapport d'observations définitives et sa réponse, Communauté de Communes de la terre des Deux-Caps, *Enquête nationale relative à la gestion du trait de côte*, Exercices 2018 et suivants, 17 nov. 2023, en ligne

peut-elle être transposable aux maintes configurations territoriales ? Comment le droit peut-il répondre aux disparités locales face au risque ? L'action en territoire côtier menacé est-elle suspendue à l'opérationnalité que pourrait lui garantir le droit foncier ? Comment accompagner techniquement et financièrement les territoires ? Les prévisions scientifiques sont-elles un révélateur d'impuissance des dispositifs juridiques en vigueur ?

91 Ces questionnements ouvrent la voie à une interrogation centrale : **les collectivités et populations locales sont-elles suffisamment équipées pour faire face aux formes actuelles du risque littoral, aux effets annoncés de la montée des eaux, et dans quelles conditions une évolution du droit peut-elle servir la matérialisation d'une action côtière globale ?**

D. Structuration du raisonnement et plan

92 « Le risque » est une notion juridique ancienne. Seulement, quant au risque littoral, son appréhension par le droit a été lente et imparfaite. A la fois proclamé par les textes ou encore fabriqué par les acteurs et gestionnaires de la catastrophe, le droit des risques littoraux est pourtant difficilement matérialisable en France. Les recherches autour de cette appréhension du risque par le droit nécessitent un regard attentif au traitement progressif d'une sensibilité de l'espace terre-mer. D'une part, cette étude implique un état des lieux juridique, rétrospectif, visant à identifier l'éventuelle prise en compte du risque naturel et plus spécifiquement des risques littoraux tels que l'érosion côtière ou encore la submersion marine dans le contexte du « changement climatique ». Car par son rôle prépondérant dans la juridicisation du littoral, qui visait à l'origine un « tout à l'aménagement » en vue de développer l'attractivité de ces territoires, l'État a pu lui-même fixer des limites aux effets de l'occupation des sols littoraux, au travers de textes aujourd'hui jugés emblématiques et votés dans un contexte de décentralisation. Ces limites ont-elles pu cependant, à défaut de dire spécifiquement le risque, servir une prévention voire une gestion de ces vulnérabilités ? Les réactions protectrices de l'environnement littoral par l'intermédiaire du concept de développement durable, à savoir la Gestion Intégrée des Zones Côtières, ont-elles pu induire une prise en compte et une gestion effective de ces risques ? Encore, les zonages spécifiques à la préservation de la nature ont-ils eu, même indirectement, une utilité dans la réduction de l'exposition au risque ? D'autre part, les présents travaux ont également vocation à étudier la combinaison de ces matières incontournables autour d'une matière pouvant être présentée comme le droit de l'action foncière. Ce dernier, et bien que son appropriation à des fins de protection soit essentiellement détenue par le seul outil régalien, a

pu contribuer à dire le risque : théorie du domaine public à travers l'édification de digues et épis, l'intervention du Conservatoire du littoral ou encore l'expropriation pour cause d'utilité publique. La détermination d'un droit des risques littoraux, qui selon la doctrine n'est effective qu'à travers une stratégie globale, doit être regardée au regard des circonstances. La réponse aux « faits » littoraux aux dépens d'une action collective peut en effet permettre de distinguer les inégalités territoriales dans l'appréhension du risque ou encore révéler l'insuffisance du droit. L'épisode « Xynthia » sera nécessairement étudié en ce qu'il constitue, encore aujourd'hui, le dernier événement climatique d'ampleur sur le littoral français. Le laps de temps entre les manquements et les lacunes dénoncés à l'époque et la pratique actuelle permettent d'évaluer la suffisance de l'action, réformée au lendemain de la catastrophe, et le niveau d'implication des différentes instances et acteurs du littoral. Outre le rôle de l'État ou des acteurs locaux dans la saisie juridique du littoral, les présents travaux ont pour but de rechercher la contribution du juge dans la difficile lisibilité du cadre de l'action préventive, dans un contexte d'imprécisions légales et d'impréparations aux enjeux et conséquences des risques : incorporation automatique du bien privé dans le domaine public maritime ou encore la gestion des mouvements de populations littorales en période de crise. Autrement dit, le droit est-il disposé à affronter les défis et les enjeux de ces phénomènes littoraux, au regard d'une augmentation de la fréquence et de l'intensité de ces derniers ? **(Partie 1).**

93 Le second aspect de la thèse doit réfléchir à proposer un cadre nouveau d'adaptation des territoires littoraux, veillant à développer, localement, un nouvel élan stratégique dans le but d'anticiper juridiquement le phénomène prévisible, loin d'une gestion d'un risque ponctuel. Les travaux s'interrogeront sur l'intégration du risque dans la palette d'outils existante qui soulève à ce jour des limites : l'enchevêtrement des compétences ou encore la profusion de documents applicables en zone côtière. Autant d'exemples qui induisent des évolutions et une clarification sur l'échelle géographique pertinente, sur l'acteur « chef de file » ou encore sur la stratégie partagée à employer pour prévenir et gérer le risque. La présente thèse doit également réfléchir aux leviers, aux méthodes nouvelles et novatrices en vue de favoriser une approche foncière moins dépendante du front de mer, en ce que l'exposition humaine aux aléas constitue un enjeu fondamental de la politique de prévention du risque littoral. A cet égard, l'outil foncier à l'image du concept de « relocalisation des biens et des activités » est-il la solution à généraliser sur l'ensemble des territoires menacés ? Des alternatives à cette méthode de gestion sont-elles nécessaires ? Autant d'éléments qui, au regard de leur ampleur, doivent amener à s'interroger

sur le financement, pierre angulaire de la gestion et de l'adaptation du territoire menacé **(Partie 2).**

94 Il appartiendra aux présents travaux d'observer, en premier lieu, l'appréhension juridique du littoral vis-à-vis du risque. Cet état des lieux, au regard du fort nombre de composantes juridiques du littoral, nécessitera un travail d'observation étayé, afin de déceler les prises en considération éventuelles de la menace par le droit ainsi que ses lacunes. Le second temps des travaux portera sur le cadre d'action concret et opérationnel à destination des acteurs et gestionnaires.

Partie 1 : Une prise en considération juridique lente et imparfaite du risque littoral

Partie 2 : Le projet de territoire comme facteur d'émancipation d'un droit de l'adaptation côtière

PARTIE 1 : Une prise en considération juridique lente et imparfaite du risque littoral

95 L'approche juridique du littoral est d'apparence touffue. Elle semble conforme aux multiples enjeux présents sur l'interface terre-mer, à travers ses modes d'usage et d'appropriation. Particulièrement attractif du point de vue économique, notamment touristique, mais progressivement considéré pour la richesse de son milieu, l'environnement littoral est soumis à un encadrement ancien du droit. Celui-ci répond par là même aux enjeux que forme l'Homme au fil des décennies sur cet espace prisé.

96 L'intérêt porté au littoral pour ces motifs a eu à connaître de phénomènes nouveaux puis croissants d'abord affiliés à la présence de la mer. Ignorée un temps, puis visible car menaçante à l'égard des intérêts et considérations en présence, la menace de la mer et de ses effets sur terre est devenue une problématique sérieuse. La gestion, tout comme l'idée d'une prévention menée par la société pour lutter contre un fait naturel potentiellement dommageable n'est pas si évidente à l'origine. Comme son appréhension en pratique, la prévention-gestion de risques côtiers et de ses conséquences sur les multiples composantes de l'espace est historiquement dénuée d'un traitement direct par le droit. Elle pourrait dépendre, indirectement, d'autres matières juridiques liées aux visions du littoral de l'époque. De façon complémentaire, il est opportun d'observer la gestion réservée au fil des années par la pratique, à mesure des coups dommageables portés par le risque aux enjeux **(Titre 1)**.

97 Dans une difficulté à cerner un cadre d'action préventif efficient et spécifique au risque au sein même des textes légaux et règlementaires du littoral, à même de concurrencer des matières juridiques plus classiques, des facteurs d'émancipation de celui-ci ont pu se former ailleurs. L'intervention prétorienne, notamment dans le traitement des agissements et enjeux entourant cette discipline évolutive, a pu contribuer à l'idée d'une matérialisation d'un bloc de règles et de principes juridiques observés en considération du risque littoral. Or, si tant est que l'intervention prétorienne pourrait avoir participé à l'émancipation d'un droit applicable aux menaces côtières, ni son rôle de garante en cas d'imprécision légale, ni le droit positif ne parviennent encore à répondre à des enjeux hautement préjudiciables liés aux phénomènes côtiers. Le droit laisse derrière lui des situations évolutives et prégnantes auxquelles il ne

parvient pas à répondre globalement. Ce point permet de s'interroger sur l'effectivité d'une matière propre à la prévention-gestion des phénomènes naturels du littoral **(Titre 2)**.

TITRE 1 : La difficile matérialisation d'un droit des risques littoraux efficient

98 En présence de problématiques évolutives liées à son équilibre, le littoral a été saisi par le droit. Celui-ci vise plus particulièrement à freiner une forte urbanisation des zones côtières au profit de l'environnement naturel en présence. Le texte emblématique du 3 janvier 1986 dit loi « Littoral » a été le résultat et la cause d'âpres débats relatifs au développement de l'urbanisation de l'espace et à la préservation environnementale du milieu côtier. Or, le risque a progressivement appelé des dispositifs juridiques spécifiques en vue de sa résolution dans les territoires menacés. A défaut d'une matière suffisamment globale pour traiter des formes et effets du risque littoral, l'entremêlement de matières classiques avec un droit domanial et de l'action foncière propice à une matérialisation d'une action de prévention-gestion. Or, celle-ci se forme au prix d'un droit du littoral morcelé et trop spécialisé pour être applicable aux multiples situations préjudiciables et évolutives du littoral **(Chapitre 1)**.

99 Avec ses défauts, ce droit tel qu'applicable au littoral n'a pas su se perfectionner lors de l'arrivée de catastrophes littorales par submersion ou érosion notamment. Partant, et ponctuellement, ce fût à l'action territoriale de « faire » en présence du risque littoral. Au prix de lourdes pertes matérielles et humaines, le droit a été forcé de mieux parler à ces phénomènes. Marginal en France, le raisonnement par stratégie durable et globale est surtout demeuré au stade de l'expérimentation et de projet faute d'outils spécifiques au traitement de la menace pour concrétiser la réflexion d'adaptation. Ce constat a laissé place à des actions disparates et non cohérentes entre-elles. Y compris en présence d'une récente évolution de la loi envers le recul du trait de côte, il est permis de s'interroger sur l'effectivité de ce droit dans la mesure où il maintient des disparités de traitement et sera reçu inégalement par les territoires selon leurs configurations et enjeux **(Chapitre 2)**.

Chapitre 1 : Un émiettement des normes applicables et l'absence de transversalité dans la juridicisation du littoral par l'État

100 La matière juridique est foisonnante en bande côtière à proportion des problématiques en présence. Seulement, les règles émises en cohérence avec le droit de l'urbanisme du littoral ou de la protection du milieu côtier sont pour le moins non-spécifiques à une démarche de prévention-gestion du risque littoral efficiente **(Section 1)**. C'est toutefois la convergence de ces deux droits avec une matière opérationnelle qu'est celle du droit de la domanialité et de l'action foncière ou droit « foncier », par exemple, qui permet de s'approprier l'enjeu par l'action de réduction de la vulnérabilité, cette action restant néanmoins très régalienne **(Section 2)**.

Section 1 : Attractivité et organisation urbanistique de l'environnement littoral : le traitement très hétérogène d'une sensibilité naturelle au détriment d'une gestion optimale du risque

101 Le traitement du risque au sein du volet juridique et historique du littoral n'est pas aisé. Le contexte lié à la « littoralisation » du droit a laissé apparaître un encadrement propre à l'occupation des sols dont le bénéfice est discutable du point de vue de la prévention-gestion du danger **(§ 1)**. Il en est de même pour le cadre intervenu en considération de la protection du milieu, partagé entre outils écologiques éloignés de la problématique des risques et une conceptualisation propre à l'environnement naturel côtier en mal d'effectivité **(§ 2)**.

§ 1 : L'inadaptation progressive du cadre juridique de l'occupation des sols littoraux pour appréhender et gérer la menace naturelle

102 L'attractivité du littoral constitue de nos jours un paramètre important dans la perception puis la maîtrise du danger. Néanmoins, la politique de prévention à mener sur le littoral doit faire face à un modèle de développement économique longtemps ancré en zone côtière **(A)**. Si certaines des restrictions à l'urbanisation opérées par le droit pourraient avoir contribué à l'éloignement des biens et des personnes des menaces naturelles **(B)**, il n'en demeure pas moins que le cadre juridique appliqué apparaît progressivement éloigné des aspirations et préoccupations locales **(C)**.

A. L'urbanisation comme modèle de développement économique : une artificialisation aveugle à la géomorphologie et à l'hydrodynamisme du littoral

103 Progressivement fréquenté au gré des évolutions des mœurs et des évolutions sociales **(1)**, le littoral a rapidement constitué, par son attractivité touristique, un paramètre central de l'économie française, faisant de l'État le principal animateur de son développement, au risque de compromettre l'équilibre naturel de celui-ci dans l'emballement résidentiel **(2)**.

1. De la crainte au désir du rivage : l'acclimatation littorale au service du loisir d'avant-guerre

104 Si de nombreuses exceptions existent du fait de la capacité des populations à s'installer dans des espaces inhabités voire dangereux, certaines configurations physiques sont plus favorables à l'accueil des plus nombreux. S'agissant de l'espace terre-mer, le rapport avec l'homme est ancien. Occupé, puis aménagé, le littoral a d'abord été confronté à une fréquentation ponctuelle[81]. Pendant de nombreuses années, la présence humaine en mer et sur les côtes, quasi-désertique, s'expliquait au travers de nécessités et ressources d'ordre économique et militaire autour des ports. Perçu comme un terrain dangereux, le littoral a d'abord été exploité par les pêcheurs et les pilleurs de bateaux naufragés[82]. Pour les populations côtières, tout naufrage était le moyen de se procurer des pièces de bois, des objets de valeur.

105 Dès le début du XVIIIème siècle, une importante évolution des mœurs et représentations de la mer et du littoral s'est engagée en Europe laissant paraître un « désir » de rivage au détriment des craintes du *« territoire du vide »*[83]. Perçu comme un territoire hostile ou encore malsain, cette représentation amorce un changement, dès la fin du siècle des Lumières, à travers la valorisation de la nature et du paysage de la zone côtière. A cette époque, certains ecclésiastiques se mettent également à louer la magnificence de la mer, digne d'admiration en tant qu'œuvre de Dieu. Plusieurs artistes littéraires s'appliquent également à la décrire dans tout ce qui fait son mystère et sa beauté à l'instar de Victor Hugo : *« Vois, ce spectacle est beau. Ce paysage immense/Qui toujours devant nous finit et recommence »*[84]. Il résulte de ce mouvement intellectuel une phase de tourisme contemplatif aux fins de rechercher la *« mer spectacle »*[85].

106 A cette période, les prémices de l'attractivité du littoral s'expliquent aussi par la pression démographique dans les villes, en raison notamment des pollutions occasionnées par la Révolution industrielle. Dès lors, l'intérêt pour cet espace terre-mer s'est progressivement développé autour des bienfaits médicaux et, plus faiblement, par le tourisme des bains de mer.

---

[81] **KNAFOU R. et STOCK M.**, « Tourisme », in **LEVY J. et LUSSAULT M.** (dirs.), *Dictionnaire de géographie et des sciences de l'espace et du social*, Paris, Ed. Belin, 2003
[82] **GUILLAUME P.**, *Les activités littorales*, Ed. CTHS, coll. « la vie littorale », 2002, p. 75
[83] **CORBIN A.**, *Le Territoire du vide, l'occident et le désir de rivage*, Ed. Flammarion, coll. champs histoire, 2018
[84] **HUGO V**. *Le bord de la mer*, extrait recueil *Les châtiments*, 1853, en ligne
[85] **CORBIN A.**, « La mer et l'émergence du désir du rivage », *revue Aménagement et nature*, n°125, 1997

En 1785, Cléry de Bécourt fondait notamment le plus ancien établissement français de bains de mer chauds à Boulogne-sur-Mer.

107 Il en résulte toutefois que pour la grande majorité des territoires, à l'exception des côtes bretonnes « habitées » de longue date, les populations entendaient s'éloigner le plus possible du littoral en vue de fuir les phénomènes climatiques des mers et océans, les désagréments des zones humides, les marais saumâtres littoraux tout comme les évolutions morphologiques du littoral comme celles de l'avancée des dunes ou de l'érosion côtière. Le désamour des européens pour l'environnement littoral pouvait également s'expliquer, notamment en Méditerranée, par la piraterie qui sévissait sur ses côtes jusqu'au début du 19ème siècle[86].

108 Si au lendemain de la Révolution le statut des ports évolue sous l'autorité du ministre de la Marine dès 1804, le littoral demeurera principalement une simple frontière d'où partaient les bateaux de pêche, de commerce ou de guerre. C'est toutefois cet objectif de sécurité du territoire qui permet d'amorcer l'assise d'une future artificialisation de l'espace littoral. A cet égard, et preuve que le mouvement des matières sédimentaires formait déjà un enjeu d'intérêt national à part entière en réponse aux phénomènes naturels emportant ou enfouissant des lieux de villégiatures, la stabilisation des dunes est opérée dès 1810 par décret impérial[87]. Longtemps ignorée par Louis XVI, celle-ci s'inspire des plantations dans les Landes de Gascogne où de nombreuses campagnes de plantations et de stabilisation des dunes mobiles du littoral ont été impulsées par Napoléon Bonaparte lui-même, rendant alors stables puis aménageables des espaces initialement jugés dangereux. Élisée Reclus relèvera que de telles ingénieries ont pu atteindre près de 40 mètres par an[88].

109 La sécurité militaire a progressivement été complétée voire occultée par une politique d'aménagement et de mise en valeur voulue par Napoléon III. Renforcée par le développement du chemin de fer, cette dernière favorise la naissance de stations balnéaires dès le milieu du XIXème siècle. Cette acclamation avec le littoral bénéfice alors d'un littoral plus stable et mieux représenté. Car en effet, l'attractivité d'un tel territoire dépendait d'abord de la confiance que pouvait avoir les populations, curieuses, envers ce territoire. Ces dernières ont pu bénéficier

---

[86] **COURTINAT R.**, *La piraterie barbaresque en Méditerranée XVI-XIXème siècle*, Ed. Dualpha, 2008
[87] Décret impérial, 14 déc. 1810
[88] **RECLUS E.**, *La Terre, description des phénomènes de la vie du globe*, vol. 1, Ed. Hachette, 1868

d'une couverture cartographique novatrice du littoral, faisant alors de celui-ci, *« la partie la mieux représentée du territoire français »*[89]. Deauville a par exemple été créé de toutes pièces par le Duc de Morny, ministre de l'Intérieur durant le Second empire. Cette première vague d'urbanisation du littoral du fait du tourisme et d'une villégiature renouvelée correspond cependant à des pratiques sociales réservées à certaines élites telles que l'aristocratie, l'économie ou encore l'art. Il s'avère néanmoins que le tourisme des bains de mer s'accentue davantage en vue de rencontrer les autres membres de la « bonne société ». Cette fréquentation, croissante, nécessite alors que soient entrepris des aménagements pour accueillir, loger et divertir.

110 Tirer profit des bienfaits littoraux est alors un modèle d'acclimatation en ordre de marche, parmi lesquelles les voix qui s'élèveront, quoique visionnaires, demeureront surtout symboliques. L'approche nouvelle auprès du littoral révèlera les prémices d'une vision protectrice du littoral. Inquiet de la dégradation de cet espace, Victor Hugo, alors pair de France, alarmait : *« Eh bien, messieurs les pairs, cette frontière, elle existe, c'est votre littoral ; cet ennemi, il existe, c'est l'océan. (Mouvement.) (...) Chaque fois que cette question du littoral, du littoral de la France en particulier, se présente à l'esprit, voici ce qu'elle offre de grave et d'inquiétant : la dégradation de nos dunes et de nos falaises, la ruine des populations riveraines, l'encombrement de nos ports, l'ensablement des embouchures de nos fleuves (...) il sait, par exemple, que cette immense falaise, qui commence à l'embouchure de la Somme et qui finir à l'embouchure de la Seine, est dans un état de démolition perpétuelle. Vous n'ignorez pas que la mer agit incessamment sur les côtes (...) je crois qu'ils sont utiles pour démontrer l'urgence du projet actuel et l'urgence d'une plus grande loi sur cette matière. »*[90]

111 Il n'en sera toutefois rien, puisque le modèle d'acclimatation du littoral, développé autour du début du XXème siècle, revient à aménager plusieurs centaines de stations balnéaires réparties sur l'ensemble des façades maritimes. Ce mouvement qui ne semble pas disposer à s'arrêter va d'ailleurs permettre d'accompagner et prolonger celui des stations thermales tout en dégageant une similarité dans les modes de l'occupation des sols littoraux. De Cannes à Arcachon, en passant par Nice celles-ci sont bâties autour de centres principaux, en bord de

---

[89] **VIDAL R.**, « L'urbanisme balnéaire : processus de colonisation ou aménagement durable du littoral ? », *Revue Projets de paysage*, 4 janv. 2012, en ligne

[90] **HUGO V.**, *Discours sur la consolidation et la défense du littoral*, 29 juill. 1846, cit. par **LECHAT C.**, « Victor Hugo - 1846 - Discours sur la consolidation et la défense du littoral », *Géographie Lechat*, 9 avr. 2019, en ligne

mer, presque exclusivement constitués de villas, de casinos et d'hôtels luxueux. Ces facteurs de séduction et de « marque » coïncident avec l'essor du chemin de fer, qui pour des raisons techniques, se trouvent recalés dans un centre secondaire, comme l'est toujours la gare d'Etaples-sur-mer à quelques kilomètres du Touquet-Paris-Plage.

112 L'avènement des congés payés dès 1936[91] renforce un droit aux loisirs à l'origine d'un vaste mouvement d'aménagement à des fins récréatives, résidentielles et touristiques. Ce chemin vers la villégiature, et à la différence du mode d'urbanisation aujourd'hui reconnu pour ses motifs architecturaux et paysagers, emprunte alors une forme d'artificialisation nouvelle, pour des stations en voie de développement : le lotissement. Il s'agissait non pas de prioriser une artificialisation sensible à la morphologie du lieu d'accueil, mais plutôt de répondre à une demande importante de résidences et de logements, par l'optimisation du littoral, par la maximisation du nombre de biens au plus proche de la mer. A travers une rentabilité indiscutable, une telle doctrine de l'aménagement foncier du littoral favorise la naissance de paysages ultra-urbanisés, omettant pour beaucoup une combinaison avec l'espace maritime et ses ressources à l'image des ports.

113 Le mouvement de l'occupation des sols littoraux ne peut être appréhendé sans une attention particulière portée aux faits historiques du pays : guerre de 1870, crise économique de 1929, guerres mondiales. Ces évènements ont tantôt ralenti les projets de développement côtiers, voire réduits à néant les aménagements en présence[92]. Ces derniers reflètent néanmoins une adaptation au retrait des populations historiquement en place à l'instar de l'aristocratie, pour s'ouvrir à la bourgeoisie puis aux classes moyennes. Il n'en demeure pas moins, que cette période relève aujourd'hui du faste, du mythe. Celui de la Belle époque, des Années Folles. Le véritable tournant dans l'occupation des sols côtiers relève de l'après-guerre, là où l'appréciation des effets de la perception nouvelle du lieu de vacances sur l'équilibre naturel du littoral, notamment, peut être appréhendée.

114 L'après-guerre c'est en effet l'enjeu central de l'urbanisation sur l'espace littoral. Une telle période laisse présager un mouvement d'urbanisation de la population qui s'intensifie eu

---

[91] Loi du 20 juin 1936 instituant un congé annuel payé dans l'industrie, le commerce, les professions libérales, les services domestiques et l'agriculture

[92] **BARZMAN J. et al**, *Bombardements 1944 - le Havre, Normandie, France, Europe*, Ed. Presses universitaires de Rouen et du Havre, 2016

égard à l'exode rural et au tourisme dit de « masse », au tourisme populaire. Ce mouvement trouve racine dans l'augmentation du niveau de vie des Français, du développement des activités de loisirs, de l'amélioration des transports, notamment l'apparition du transport individuel. Les littoraux s'imposent alors comme la destination privilégiée autour de stations balnéaires, de marinas, de complexes. Il découle de ces phénomènes, en prime de l'urbanisation accélérée du littoral, une économie elle-même touristique, une dynamique des villes qui en découle et surtout, des politiques de l'aménagement du territoire étroitement encadrées par l'État.

2. Le littoral comme moteur de la refondation économique du pays : le tout à l'aménagement au détriment de l'environnement naturel en présence

115 Répondre aux enjeux de développement du cadre de vie des Français, troisième mouvement de l'occupation des sols littoraux, contribue au développement d'initiatives associatives, caritatives voire culturelles afin de contribuer au tourisme social. Si l'offre privée, tenant à l'hébergement et aux lieux d'accueil, à l'instar des campings et des habitats familiaux, participent à ce nouvel élan, l'État se distingue au travers du défi plus large de l'organisation de l'espace, décrit alors comme un *« désert »* confronté à la surconcentration francilienne[93]. Face à l'inégal développement des régions, l'État doit également parvenir à résoudre une crise du logement.

116 C'est la période liée à la reconstruction des territoires, après-guerre, qui confirme l'omniprésence du pouvoir régalien dans la définition de l'aménagement. Avant même la fin des conflits, et sans passer par la loi, le gouvernement de Vichy avait créé un commissariat à la reconstruction immobilière dès 1940 puis, trois ans plus tard, une délégation générale à l'équipement national afin d'entrevoir les textes utiles au développement cohérent des communes, villes, agglomérations et régions.

117 Il s'agit d'abord de reconstruire l'ensemble des villes portuaires détruites par les bombardements des forces alliées, et ce à court terme. Les besoins en équipements sociaux, logements, écoles, routes, hôpitaux,vont nécessiter des espaces fonciers considérables dans les

[93] **GRAVIER J.F**., *Paris et le désert français*, Ed. Flammarion, 1947

villes et à la périphérie de ces dernières. Les entreprises de construction vont alors se multiplier pour répondre aux besoins nouveaux. L'usage du béton dans la construction va d'ailleurs favoriser l'aménagement rapide et de masse, le plus souvent sans effort architectural et sans véritable planification du territoire et de l'occupation des sols. Il y aura toutefois quelques réussites à l'instar du centre ville du Havre, classé aujourd'hui au patrimoine mondial de l'UNESCO[94]. La construction ou la reconstruction rapide, théoriquement basée sur les principes nobles de la charte d'Athènes pour un nouvel urbanisme, ne sera pas une réussite architecturale ni une contribution à la création d'un meilleur cadre de vie pour ses habitants. La rentabilisation de l'espace urbain est toujours contradictoire avec l'idée de grands espaces pour la vie urbaine telle que le préconisait la charte d'Athènes[95]. Ces actions se révèlent toutefois autour de *« tâtonnements et d'opérations menées dans l'urgence »*[96].

118 C'est toutefois seulement à partir des années 60 que ce sont constituées des *« métropoles d'équilibre et de villes nouvelles, pour contrebalancer le poids de l'agglomération parisienne »*[97] à l'aide notamment du Comité interministériel d'aménagement et de développement du territoire (CIADT)[98]. Néanmoins, le *baby-boom* de l'après-guerre, le rapatriement des Français dans le cadre de la décolonisation, l'appel à la main d'œuvre étrangère pour soutenir la croissance industrielle, le développement du tourisme de masse lié aux congés payés, appellent une réponse de haut niveau d'autorité afin d'impulser, coordonner ou encore transcender les politiques sectorielles.

119 Indéniablement, la Délégation à l'Aménagement du Territoire et à l'Action Régionale (DATAR) entend jouer ce rôle « cheffe de file ». Outre la mise en application des décisions arrêtées par le CIADT, sa création, en 1963, marque la volonté de l'État d'aménager en

---

[94] 29ème session du Comité du patrimoine mondial, l'UNESCO, 15 juill. 1995

[95] **ROGER A., et al**., *Actualité de la charte d'Athènes*, acte du colloque organisé les 22, 23 et 24 octobre 1976, « crise de l'environnement et de l'habitat », couvent de la Tourette, L'Arbresle, Ed. Fenixx, coll. Urbanisme et sciences sociales, 1979, p. 3

[96] **COPPIN O**., *Les trois temps de l'aménagement du territoire en France*, documents de travail n°44, Laboratoire Redéploiement Industriel et Innovation, Univ. Littoral-Côte d'Opale, 2001, p. 5, en ligne

[97] Déclaration du gouvernement sur l'aménagement du territoire présentée en séance publique le 10 décembre 1998, n° 110, en ligne

[98] Décret n°60-1219 du 19 novembre 1960 portant création auprès du Premier-ministre d'un comité interministériel permanent pour les problèmes d'action régionale et d'aménagement du territoire

profondeur le territoire, et tout particulièrement le littoral[99]. L'organisme est ainsi chargé d'impulser et de planifier les décisions de l'État en matière d'aménagement du territoire[100].

120 Malgré les craintes des parlementaires de l'époque, qui se demandaient si *« la Délégation recevra (...) dans l'appareil gouvernemental français la place que requiert le problème important qu'elle doit résoudre »*[101], celle-ci va participer à l'aménagement accru du littoral au sein du changement d'orientation stratégique de l'État.

121 D'une part, c'est à partir des institutions comme la CIAT et la DATAR que la période dite des « Trente glorieuses » marquera la multiplication des infrastructures notamment énergétiques. Parmi ces dernières, le traité dit Euratom de 1957 va favoriser le développement sur le littoral de centrales nucléaires. L'exemple le plus parlant, à ce jour, relève des Flandres maritimes. Lors de la seconde guerre mondiale, l'agglomération dunkerquoise, et notamment son port, sera quasiment détruite à 100%. A l'image du port de Rotterdam, une zone industrialo-portuaire fût développée la même année avant un démarrage de travaux en 1974. La particularité de la centrale nucléaire de Gravelines réside dans sa situation géographique, en ce qu'elle se trouve sur un polder, évaluée à quelques mètres à peine au-dessus du niveau de la mer depuis sa construction.

122 Les réflexions urbanistiques, axées sur le développement touristique et ses équipements propres au littoral, vont également éclore en vue de répondre à la demande liée aux capacités d'accueil ou encore aux hébergements principal et secondaire. L'État désigne le tourisme comme un moyen de résoudre des crises économiques et sociales dans des territoires qui échappaient alors à l'aménagement du territoire, en inscrivant ces derniers dans la concorde économique nationale, fructueuse à cette période.

123 Le Languedoc-Roussillon, alors touché par la fluctuation des revenus de ses viticulteurs voyait apparaitre un climat social fort et surtout hostile à l'État dès le début du XXème siècle.

---

[99] Décret n°63-112 du 14 février 1963 créant une délégation à l'aménagement du territoire et à l'action régionale et fixant les attributions du délégué

[100] Journal officiel de la République française, Lois et décrets (version papier numérisée) n° 0039 du 15 février 1963

[101] **CATROUX D.,** *Journal officiel de l'Ass. Nat.,* Débats, p. 747, 27 nov. 1963, cité par **BODIGUEL J.L**, « La DATAR : quarante ans d'histoire », *Revue française d'administration publique*, n°119, p. 403, 2006

Témoin du climat économique changeant, ce sentiment se voit renforcé par le manque d'emplois, dans l'industrie notamment.

124 C'est sur ce même territoire que l'État décide d'innover en engageant un vaste projet d'aménagement entre les mains d'une « mission » spécifique visant à inscrire le tourisme de masse dans la société nouvelle des loisirs[102]. Cette nouvelle structure dite Mission Interministérielle d'Aménagement touristique du Languedoc-Roussillon (MIALR) ou « Racine », du nom de son président, est créé dans la foulée de la DATAR[103]. Celle-ci apparaît comme l'intermédiaire de l'État « aménageur » qui contrôlera la conception, la construction puis la promotion de ces futures stations touristiques.

125 Les motivations des dirigeants nationaux sont nombreuses et pressantes. Outre les réponses à apporter aux tensions sociales du territoire, la France doit également se rassurer en captant les flux des estivants au sud du territoire européen. Cet enjeu est d'autant plus fort que dès 1950, les littoraux espagnols à l'image de la Costa Brava ont été aménagés en profondeur en devançant les pays voisins, toutefois frontaliers.

126 Il s'agit enfin et surtout de faire évoluer le cadre d'occupation des sols du territoire. A travers la mission « Racine », l'État veut organiser et réguler l'aménagement de l'espace littoral du Languedoc-Roussillon qui suscite alors un phénomène de « cabanisation ». Souvent aux limites extérieures des territoires littoraux, voire en dehors, les Français sont nombreux à faire installer des caravanes ou encore des mobil-homes sur des espaces naturels non urbanisés. Ces installations, initialement temporaires et démontables, deviennent progressivement une problématique du territoire, en ce que les estivants vont aménager « en dur » autour de leurs habitations de fortune (des parpaings ou des tôles).

127 Ce mitage du littoral ne correspond plus, selon l'État, aux aspirations nouvelles des Français. En quelque sorte, *« le temps n'est plus où les touristes et les populations organisaient eux-mêmes leurs déplacements et venaient s'intégrer à la population indigène (…) le temps*

---

[102] **DUMAZEDIER J.**, *Vers une civilisation du loisir ?*, Ed. Du Seuil, 1962

[103] Décret n°63-580 du 18 juin 1963 portant création d'une mission interministérielle pour l'aménagement touristique du littoral Languedoc-Roussillon

n'est plus le même où il suffisait de quelques hôtels et villas accolés à un village agricole ou à un petit port de pêche »[104].

128 Alors que le pouvoir central se voit reprocher, encore aujourd'hui, de ne pas être intervenu dans le développement de certains territoires, en outre-mer notamment, son intervention en Languedoc-Roussillon illustre la transcendance d'enjeux multisectoriels puisque cinq ministères vont collaborer aux côtés du commissariat général et du préfet de région : agriculture, construction, économie et finances, intérieur et travaux publics.

129 Le choix des architectes missionnés par Pierre Racine est tout aussi révélateur des intentions foncières de l'État en ce que ces derniers ont notamment eu la charge d'élaborer les plans des villes nouvelles ou des Zones à Urbaniser en Priorité (ZUP). Raymond Gleize, alors responsable de la ZUP de Beaubreuil à Limoges, sera chargé, en qualité d'architecte en chef, de penser la station de Gruissan dans l'Aude qui aboutira à la construction de 5 200 logements autour d'un port de plaisance ainsi que d'un théâtre de plein air de 800 places.

130 Jamais l'État ne s'était engagé dans une opération d'aménagement touristique d'une telle ampleur. A cet effet, il se dote de moyens financiers importants afin d'élaborer puis mettre en œuvre ces grands projets d'infrastructures et d'accueil tout en cherchant à éviter une spéculation foncière. En effet, cette crainte de spéculation fait dire à l'État que c'est à lui de mener et gérer les opérations. Préalablement à la réalisation des aménagements, ce dernier doit veiller à une parfaite maîtrise foncière des terrains à urbaniser. A cette occasion, la Mission « Racine » se lance dans une vaste constitution de réserves foncières sur près de 1 250 hectares littoraux. Plus stratégiquement, elle fait classer 10 200 hectares dans l'Aude, en Zone d'Aménagement Différé (ZAD), instaurant un droit de préemption au bénéfice de l'État en cas de vente des terrains présents dans le périmètre. Tout en laissant à l'État le bénéfice de ne pas acquérir dans l'immédiat, cette stratégie vise également à geler la valeur des espaces, évaluée préalablement à toute annonce liée au projet touristique. L'État sait se montrer plus contraignant pour les espaces dont il doit obtenir la maîtrise rapidement. Face à de nombreux propriétaires refusant de vendre leurs terrains en ZAD, des procédures d'expropriations se multiplient à

[104] **GUICHARD O.**, *Revue française d'Urbanisme*, p.12, 1965

travers les Déclarations d'Utilité Publique (DUP). Au contraire, celui-ci peut compter sur certaines communes qui cèdent gratuitement.

131 Le « tout par l'État » doit néanmoins être nuancé. Car si ce dernier est omniprésent, il ne peut être sur tous les fronts. D'une part, l'échelle territoriale correspond à *« une manifestation régionale d'une œuvre nationale »*[105]. Également, au commencement des opérations, Pierre Racine est convaincu que si *« cette grande opération a été décidée par le pouvoir central, elle ne réussira qu'avec l'accord des élus (..) À l'égard des élus aucune hésitation n'est possible. Le respect qui leur est dû dans une République commande notre attitude (…) Il faut aller plus loin et nous adresser directement à eux »*[106]. Les maires n'avaient pas attendu l'État pour gérer et encourager l'attractivité de leurs communes, lorsque ces dernières devaient, dans l'objectif d'accroitre leurs richesses, mettre un terme au désordre dans l'occupation des sols. En 1923, la commune de Gruissan a notamment acquis à l'État les lais de la mer pour développer l'installation de chalets. Encore, la mairie d'Agde a décidé d'interdire un camping sauvage en développant un camping municipal sur près de 57 hectares dès 1960.

132 Ces propos, tendant à laisser un rôle décisif aux maires, ont été aussitôt nuancés par l'auteur qui considérait alors que le développement des petites stations balnéaires ne pouvait s'accompagner que d'un *« véritable partenaire de la Mission qu'est le département qui dispose seul de l'autorité et des moyens nécessaires »*[107].

133 En tenant compte de ces éléments, l'État ne peut être considéré comme un acteur central de l'aménagement du littoral au sens strict. Car les modalités de l'aménagement sont confiées à des sociétés d'économie mixte (SEM) qui vont organiser et coordonner les travaux d'équipements, poursuivant enfin l'achat de terrains manquants. Le partenariat pourtant promu par Racine apparait toutefois uniquement fonctionnel en ce que les conseils généraux délèguent leurs compétences à ces SEM à l'instar du département de l'Aude qui crée la Société d'Économie Mixte d'Équipement et d'Aménagement de l'Aude (SEMEEA). Les communes, elles, doivent participer aux réunions organisées par les départements et la SEM. Pour autant,

---

[105] **ARRAGO R.**, *Les problèmes fonciers et leurs solutions, Les Leçons d'une expérience : l'aménagement du littoral Languedoc-Roussillon*, Ed. Berger-Levrault. Coll. L'administration nouvelle, Paris, 1969, p. 215
[106] **RACINE P.**, *Mission impossible, l'aménagement touristique du littoral Languedoc-Roussillon* ?, Ed. Midi Libre, 1980, p. 41
[107] *Ibid*., p. 52

dépossédés du pouvoir de délivrance des permis de construire sur les territoires des futurs aménagements, au profit de la Mission, les élus n'ont plus qu'un rôle consultatif.

134 Bien que les SEM soient entre les mains des départements, les opérations sont programmées en haut lieu. Celles-ci n'ont pas la main, par exemple, sur le programme, la situation des espaces, le plan de masse. Preuve d'une ambiguïté certaine, l'architecte en chef dépend quant à lui de la mission. En conséquence, si l'État et les communes concèdent aux départements l'équipement et les ventes de terrains aux constructeurs, la Mission exerce un contrôle administratif et financier sur les différentes SEM dont elle oriente et soutient l'action. Alain Merckelbagh note que la mission *« a le contenu réel et intellectuel de la décision : elle en fixe l'objet, le sens et la portée en même temps que le calendrier »*[108].

135 C'est seulement au terme de vingt années, en qualité de cheffe de file des opérations, que la Mission « Racine » s'éteindra au profit des acteurs susmentionnés grâce notamment aux lois de décentralisation de 1982[109] et 1983[110]. C'est à partir de cette période que la vocation première décrite par Pierre Racine, tendant à un véritable partenariat avec les collectivités locales, prendra tout son sens. La mission a été transformée en syndicat mixte regroupant la région et les quatre départements. Si l'essentiel des aménagements ont déjà été réalisés, il reste à poursuivre la réalisation des opérations touristiques, étendue à l'arrière-pays depuis 1976.

136 Seulement, ce cadre nouveau invite des acteurs à se mobiliser dans un chemin prédéfini par l'État. L'échelle territoriale régionale est ainsi retranscrite à travers une planification. Pierre Raynaud, alors secrétaire général de la Mission Racine, est chargé de rédiger un Plan d'Urbanisme d'Intérêt Régional (PUIR). Défini en à peine quelques mois, et adopté par le Comité interministériel en 1963, ce dernier est approuvé et mis en œuvre par décret l'année suivante[111]. Doté d'un règlement d'urbanisme, ce document a pour mission de planifier l'aménagement touristique du littoral. Il s'agit pour l'État d'introduire un document de rupture, paradoxalement négocié avec les conseils généraux concernés, afin de faire cesser la gestion spontanée des espaces touristiques.

---

[108] **MERCKELBAGH A**, *Et si le littoral allait jusqu'à la mer ! La politique du littoral sous la Ve république.* Ed. Quæ, Hors collection, 2009, p. 40
[109] Loi n° 82-213 du 2 mars 1982 relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions
[110] Loi n° 83-8 du 7 janvier 1983 relative à la répartition de compétences entre les communes, les départements, les régions et l'État
[111] Décret n°64-275 du 26 mars 1964

137 Le « tout tourisme » de la Mission « Racine » s'articule autour d'un principe fondamental régi au travers des termes de ce document. Il s'agit ici de formaliser une cohabitation entre des espaces urbanisés, dédiés au tourisme, et dénommés « Unités Touristiques » (UPA) ainsi que des espaces vacants (SEN) et libres, laissés *« à l'état de nature »*[112]. Cet enjeu fondamental au cœur de la planification fraichement mise en œuvre par la Mission « Racine », a pour objectif d'éviter un gaspillage de l'espace. Le PUIR constitue le premier travail d'ampleur de la Mission « Racine » que l'on peut caractériser comme une approche intégrée. Car à travers le choix de délimitation de chacune de ces UPA et leur élaboration par le PUIR, les stations existantes et anciennes sont englobées. Plus qu'une économie de l'espace, cette stratégie vise également l'économie de structures d'équipement, déjà présentes, et le partage des infrastructures nouvelles telles que les ports ou encore les voies routières.

138 Les huit stations touristiques sont alors séparées par des coupures « vertes ». Il s'agit de dégager deux types d'espaces naturels : un zonage de préservation des sites naturels puis un zonage de protection biologique du fait de la présence d'espèces faunistiques et floristiques. Ces éléments vont motiver la Mission « Racine » à en demander le classement voire l'inscription conformément aux objectifs de protection défendus en 1930 par une loi de protection « des sites et des paysages »[113]. La Mission « Racine » va d'avantage tendre vers la protection de ces espaces en définissant des zones à reboiser, en partenariat avec l'Office National des Forêts (ONF).

139 A cet égard, la politique de prévention du risque va ainsi se borner aux incendies et donc à la restauration de zones non boisées. Il n'en demeure pas moins que ces efforts attenants à la protection de milieux naturels semblent destinés prioritairement au cadre de vie des stations balnéaires. Ces espaces « verts » sont en réalité développés pour des considérations esthétiques, paysagères ainsi que patrimoniales, afin de favoriser l'épanouissement des futurs séjours touristiques. Dans cette même logique, le PUIR définira notamment des zones de protection contre le bruit et l'interdiction d'aménager à moins de soixante mètres des voies routières à destination touristique en dehors des zones urbaines. Il n'est pas encore question de faire usage

---

[112] **BALLADUR J.**, *La Grande-Motte. L'architecture en fête ou la naissance d'une ville*, Ed. Espace Sud éditions, 1994, p.149

[113] Loi du 2 mai 1930 ayant pour objet de réorganiser la protection des monuments naturels et des sites de caractère artistique, historique, scientifique, légendaire ou pittoresque ; Loi n°57-740 du 1er juillet 1957

d'espaces naturels pour faire « tampon » à d'éventuels phénomènes naturels autour d'une zone à enjeux, mais en réalité de faire de ces espaces naturels des attraits supplémentaires.

140 A défaut de considérations spécifiques aux risques côtiers par les penseurs du projet d'aménagement, il pourrait être permis de considérer que le risque n'existait tout simplement pas à l'échelle du projet. Pour autant, une politique de prévention des risques côtiers aurait été la bienvenue y compris dans la logique « 100% tourisme ». Des menaces venues du rivage ne pouvaient être ignorées à l'époque, car si l'érosion côtière est peu importante sur les lidos audois, le risque d'inondation n'était pas pour autant minime[114]. A cet effet, les formes d'aménagement touristique dès le XIXème siècle, à l'instar des chalets ou encore des cabanes, révèlent un certain niveau de craintes, voire de connaissances sur de potentielles vulnérabilités. Si le territoire audois est alors peu ou pas touché au stade de projet, l'État a développé avec le temps, une vulnérabilité et des enjeux. Il ne dit pas le risque car au travers de tels aménagements l'État contribue à causer le risque.

141 Au stade de la construction, les critiques formulées à l'encontre de la mission « Racine » sont nombreuses et fortes. Pour autant, celles-ci se concentrent autour des conceptions architecturales et urbanistiques. Surnommée la « Sarcelles des Plages », la Grande-Motte se voit notamment reprocher, encore aujourd'hui, ses motifs architecturaux répétitifs[115].

142 C'est seulement à partir des années 1980, que le lien entre artificialisation du littoral et contraintes côtières est émis. Selon une étude du littoral audois, le rythme d'artificialisation a évolué de 4,9% en 1920 à 20,8% durant les années « Racine »[116]. Nul doute que face à la faiblesse des activités économiques et artisanales, pratiquées historiquement sur ce territoire, seul l'aménagement touristique a pu massivement engendrer une telle inflation. Alors que deux fleuves côtiers, l'Aude et le Tech, ont favorisé l'engraissement de plages, antérieurement à tout projet, l'aménagement des ports de plaisances voulu par la Mission interministérielle, quant à lui, contribue à une perturbation des équilibres morpho-sédimentaires. Concernée par des

[114] **LARUE J.P et al**., « Un littoral sableux en propagation : le lido entre Leucate et Port-la-Nouvelle (Aude, Golfe du Lion, France) », *revue Physio-Géo*, vol. 3, 2009, pp. 151-173
[115] *Ibid*.
[116] *Op. cit.*

désagréments érosifs, La Grande-Motte fera ainsi l'objet d'un réagencement de dunes et de construction « en dur » situées en mer[117].

143 Convenons néanmoins qu'à l'époque de l'aménagement « Racine », la volonté réelle d'intégrer la mise en valeur et la protection de l'environnement dans la planification est novatrice.

144 Cependant, si les coupures d'urbanisation participent à un embellissement « vert » des territoires aménagés par Racine, l'identité naturelle promise n'est pas parfaite ni uniforme. La Grande-Motte, La Franqui, le centre du Cap-d'Agde ou du Canet sont les lieux les plus porteurs en termes d'image. Il est notamment indiqué que *« les autres stations souffrent d'un manque de lisibilité associant des formes urbaines disparates, une architecture banalisée, des espaces publics non traités et des équipements publics peu structurants (...). L'absence de traitement significatif des rapports de l'urbain à la mer et de l'urbain aux espaces naturels contribue à cette confusion paysagère qui caractérise de nombreux secteurs du littoral. (...) Certains secteurs apparaissent ainsi comme abandonnés de toute préoccupation d'harmonisation paysagère (...) Or l'image du littoral est liée à la rencontre de ces différentes territoires, urbains, agricoles, marins et lagunaires, qui semblent s'exclure plutôt que de se compléter »*[118].

145 Certes, l'action publique menée par la Mission Racine n'a été qu'une première étape dans le développement foncier, à grande échelle, du littoral français. Toutefois, ses méthodes n'ont pas ou peu été perçues comme un modèle à suivre. Dans les stratégies de développement menées postérieurement, notamment sur la Côte Aquitaine[119] avec la MIACA, les instigateurs veulent s'éloigner de décisions prises sans tenir compte des aspirations et réalités locales[120].

146 Au commencement, ces nouvelles stratégies d'occupation des sols littoraux se veulent plus modérées. Celles-ci tiennent à la réalisation d'un compromis entre l'aménagement et la protection du patrimoine naturel. Cette forme de redéfinition des pratiques de l'aménagement

---

[117] Voir, Sect.2, § 1, B., *Un espace objet des premiers outils de gestion de la vulnérabilité : la digue*, p. 150

[118] **MIAT Languedoc-Roussillon**, Groupe d'approfondissement Urbanisme, Habitat, Immobilier, dossier de synthèse, mars 2002, en ligne

[119] Décret n°67-931 du 20 octobre 1967 portant création d'une mission interministérielle pour l'aménagement de la côte-aquitaine (MIACA) auprès de la délégation à l'aménagement du territoire et à l'action régionale (DATAR)

[120] **ROCLE N.**, *L'adaptation des littoraux au changement climatique : une gouvernance performative par expérimentations et stratégies d'action publique*, Thèse de sociologie, Université de Bordeaux, 2017, p. 133

jusqu'alors appliquée par l'État veut cette fois combiner avec la dimension écologique. Celle-ci prend forme avec la nomination de Philippe Saint-Marc à la tête de la MIACA qui désire tenir compte de l'espace naturel en présence face à « l'appétit » des promoteurs immobiliers[121]. Pour ce dernier, l'objectif est d'intégrer les désirs de l'homme à la nature par la protection des espaces naturels, d'en favoriser l'accès pour le plus grand nombre mais aussi et surtout de parvenir à une sensibilisation à la restauration du patrimoine architectural. Ce dernier expliquera avoir *« conçu [le programme]de manière à appliquer directement mes idées »*[122] avec pour objectif un développement du littoral qualitatif plutôt que quantitatif voire intensif. La *« Socialisation de la Nature »*[123] voulue par Saint-Marc avait pour objectif de faire différemment de la Mission « Racine » avec pour fondement le refus de toute destruction du milieu naturel à travers un programme de conservation. Cette vision novatrice, et proche du concept de tourisme durable, près de 20 ans avant le Sommet de Rio, se matérialise par l'interdiction de toute construction sur les espaces dunaires et rivages maritimes sur une zone allant de 100 à 500 mètres.

147 Pour autant, celui qui fit conditionner chaque décision de la MIACA à une étude écologique a fait basculer la mission dans un tout autre modèle. L'administration attendait de la MIACA qu'elle puisse imiter la mission « Racine », ce que refusa M. Saint-Marc en n'accordant pas de dérogations à des programmes de construction de logements balnéaires lesquels méconnaissaient la planification d'urbanisme du territoire. Des dérogations finalement attribuées après la révocation de M. Saint-Marc, par son successeur M. Biasni[124]. Cet évènement démontre alors très tôt à quel point le niveau d'artificialisation des sols littoraux s'assimile le plus souvent à une question d'hommes plus que de projet de territoire respectueux des nombreuses sensibilités en présence.

148 L'espoir d'une philosophie innovante entre aménagement et protection de la nature n'est pas pour autant enterré après ce faux départ. Désormais emmenée par M. Biasini, la MIACA planifie, à l'instar de la Mission « Racine », l'alternance entre neuf unités principales

---

[121] **MEDDTL**, Rapport ministériel, *Stratégie nationale de gestion intégrée du trait de côte, Vers la relocalisation des activités et des biens*, fev. 2012, p.1, en ligne
[122] *Ibid.*
[123] **SAINT-MARC P.**, *Socialisation de la nature*, Annales de Géographie, t. 83, n°455, 1974, p. 100, en ligne
[124] *Ibid.*

d'aménagement (UPA) et des secteurs d'équilibres naturels (SEN) dans le but de préserver des milieux naturels. L'alternance de ces espaces sera appliquée sur l'ensemble de la côte aquitaine.

149 Une telle similitude entre les deux missions ne permet toutefois pas d'y voir un mode de fonctionnement identique. L'aménagement aquitain a notamment bénéficié de l'antériorité de la Mission « Racine ». Dès lors, si les deux décrets se ressemblent dans de nombreux articles autour de leurs structures, leurs objectifs, leurs durées, des différences apparaitront autour des principes directeurs d'aménagement. Car si l'action menée en Languedoc-Roussillon a pu être vivement critiquée, elle fixe de grands principes comme la maitrise foncière, préalable à tout aménagement, et la prise en charge par l'État des travaux.

150 Pour autant, les principes de l'aménagement littoral, dégagés par la MIACA, vont plus loin et tendent vers une prise en compte de la sensibilité de la frange littorale. A cet égard, l'article 4 du décret du 20 octobre 1967[125] prévoit que la MIACA converge avec la Commission Interministérielle de l'Aménagement Touristique de l'Espace Rural. Ce point étaye l'intérêt porté à l'arrière-pays ou le rétro-littoral. A la différence de la Mission « Racine », l'aménagement en profondeur est préconisé en parallèle d'une mise en valeur du littoral.

151 A ce stade de la mission, tout portait à croire qu'une protection des milieux littoraux pouvait être prise en compte. La protection des sites et de la forêt figure notamment comme un point essentiel animant les débats internes qui aboutira à des mesures de protection des zones du littoral. Ces mesures sont, pour la plupart, des consultations auprès des départements et communes aux fins de délimiter des périmètres sensibles et d'acquérir des espaces libres. Elles seront ensuite complétées par des mesures d'inscription, de classement de sites préalablement identifiés par le ministère des Affaires Culturelles en raison de leur grand intérêt paysager. Les coordinateurs iront même jusqu'à enjoindre l'intervention d'un professionnel spécialisé en architecture lors d'une demande de permis de construire pour ces espaces sensibles.

152 La méthode de réalisation des projets de la MIACA laisse également deviner une grande part de facteurs protecteurs du littoral. Ici, et contrairement à la mission « Racine », la création d'une SEM fait naître de nombreuses réticences. Le choix est fait d'élaborer un syndicat de

[125] *Ibid.*

communes au sein duquel l'ONF jouera un rôle central, pour une raison simple : ce dernier dispose des terrains les mieux placés et les mieux préservés.

153 Handicapée par la crise économique due au premier « Choc Pétrolier »[126], le retard et la baisse de financements des opérations doivent également faire face à des résistances. Celles-ci interviennent non pas au stade de la mise en place de la mission, mais à quelques mois seulement de l'adoption du schéma d'aménagement de la Côte Aquitaine, dans l'objectif de peser sur les décisions. Ces contestations ne sont toutefois pas venues des populations locales, qui, légitimement, auraient pu s'inquiéter de la disparition d'une identité locale et littorale potentiellement menacée. Devenu conseiller « environnement » auprès de la présidence de la République, Philippe Saint-Marc expliquera, au regard des aménagements réalisés par le nouveau programme présidé par M. Biasini, que ces derniers s'assimilent à une pression urbanistique entre stations voisines aidée par une spéculation foncière[127]. M. Saint-Marc prendra également la tête d'un comité de défense de la côte aquitaine. En réponse, la MIACA développe un comité chargé de rechercher un équilibre entre attractivité économique et préservation du milieu naturel aquitain[128]. Ce dernier est ainsi saisi de tout enjeu écologique, intervient et examine les projets de la MIACA.

154 Ces préoccupations autour du patrimoine naturel ne nous disent pas ce qu'il faut entendre, en pratique, par « protection de la nature » et quel rapport entretient la mission avec les vulnérabilités potentielles venant de la mer. L'alternance UPA/SEN, pourrait sous-entendre une gestion du risque d'érosion côtière, par exemple, pris en compte dans la planification. Toutefois, à la lumière des positions de Philippe Saint-Marc puis de son successeur, la Mission est passée d'une vision au travers de laquelle la protection des espaces naturels (SEN) s'inscrit dans le désir de préservation de l'environnement, à la mise en valeur de ces espaces « sauvages » dans un but essentiellement touristique.

155 Indirectement, la mise en place de ces zones vierges au cœur des aménagements touristiques a permis de ne pas accroitre l'exposition au risque, alors même que l'intention qui

---

[126] Crise internationale du prix du pétrole faisant suite à un pic de production aux États-Unis, 1973

[127] **ROBELOT S.,** *Philippe Saint Marc, l'aménagement du territoire et les premières politiques d'environnement en France*, mémoire de géographie, Université Paris IV-Sorbonne,1999, p. 4

[128] **NOAILLES M**., *La construction d'une économie touristique sur la Côte Aquitaine des années 1820 aux années 1980 : Pratiques sociales, politiques d'aménagement et développement local*, Ed. Presses universitaires du Midi, 2020, p. 267

était celle de la mission n'était pas de gérer le risque d'érosion sur la côte aquitaine. Les SEN constituaient des espaces où les dunes pouvaient reculer, évoluer. Ce caractère indirect renforce le positionnement de la Mission, essentiellement tourné vers le développement économique du territoire.

156 Dès lors et malgré la connaissance et une étude du phénomène d'érosion, la Mission occulte de manière importante l'érosion de la côte aquitaine. Celle-ci avait en sa possession des études du Bureau de recherches géologiques et minières (BRGM) mais *« beaucoup d'études étaient techniques, et on savait que la côte évoluait. Par contre ce que j'ai observé, c'est qu'on le savait mais qu'on ne voulait pas y croire (…) les élus et propriétaires du restaurant le Kayoc (à Lacanau) (…) disaient : on vaincra la mer ! J'ai quand même un peu regardé le contenu de ces études et je me disais c'est quand même un peu bizarre d'aller faire de tels aménagements en front de mer »*[129].

157 L'omission du risque dans la planification de l'aménagement de la côte aquitaine permet également de relever le non-respect des principes fondamentaux pourtant fixés par la MIACA. En construisant notamment la résidence *Les Océanides* à Lacanau, le front de mer, les habitations ou encore les parkings, le principe d'urbanisation perpendiculaire et non parallèle au rivage est méconnu.

158 Exemple plus médiatique, cette fois, le programme d'aménagement à Soulac-sur-Mer illustre la prédominance de l'intérêt économique sur le facteur risque. Dans la même philosophie qu'à la Baule et son « mur de l'Atlantique », la MIACA fait construire l'immeuble *Le Signal*, situé alors à 300 mètres du rivage, et qui en appelait d'autres. Lorsque le préfet de Gironde délivre le permis de construire en 1965, la mission estime que l'avant dune végétalisée, au sud de la commune, suffirait à mettre à l'abri la résidence. S'il est vrai que le front de mer de Soulac-sur-Mer est sujet à des engraissements spectaculaires à partir du milieu du 20ème siècle sous l'effet de l'arrivée du banc dit de *l'Amélie*, le trait de côte recule déjà de 5 mètres par an. De plus, à l'époque, les oppositions sont nombreuses à l'encontre du maire en exercice, Monsieur Pintat. Elles proviennent généralement des plus anciens, aux motifs que la mer était

[129] **DALBERGUE A.**, *Aménager avec le risque, l'érosion marine du littoral aquitain au prisme du paysage, de la MIACA au GIP Littoral : le cas du Plan-plages*, mémoire d'architecture et de paysage, Université de Bordeaux, 2020, p. 28

beaucoup plus proche au début du siècle, à 50 mètres seulement de la zone d'aménagement de l'immeuble *Le Signal.*

159 Le littoral de la Commune de Soulac-sur-Mer, figurant dans l'UPA n°1 avec la Commune de Verdon, devait connaître un aménagement de près de 14 lots, soit 1 200 logements. Pour autant, le projet se limitera à l'immeuble *Le Signal.* Ce n'est toutefois pas le phénomène d'érosion qui arrêta l'État mais la faillite en 1968 des promoteurs *Fayeton et Cie* ainsi que *Serui*, tous deux en charge du projet.

160 Dire que l'État, au travers d'une telle mission, aurait délibérément fermé les yeux sur un phénomène naturel menaçant serait un raccourci. D'une part, lorsqu'il intègre le risque littoral dans les réflexions du projet à l'image de la plage de Pereire à Arcachon, l'État gère et affaiblit la vulnérabilité. Alors que l'architecte en chef souhaite faire construire un parking enterré sous la dune, alors même que la plage était déjà soumise à une érosion importante, Marguerite Mercier, paysagiste intégrée à la MIACA proposera, quant à elle, de déplacer le parking sous un couvert forestier complété par des sentiers d'accès à la plage. Ce choix, tenant aux spécificités des lieux, a été retenu par la mission.

161 Ces « petites victoires » dans la conscientisation du risque reflète néanmoins, comme le fût plus tôt le rejet de la vision de Philippe Saint-Marc, l'absence de gestion globale de l'ensemble. Il ne peut néanmoins être reproché à l'État d'avoir œuvré seul dans son projet d'aménagement du littoral. Car au-delà des modalités d'organisation de la structure développée précédemment, l'aménagement du littoral inspire des vœux de décentralisation au bénéfice, notamment, de la Région comme en témoigne certaines prises de paroles politiques à la veille du statut de collectivité territoriale[130]. Pour celles-ci, les projets MIACA ont pu être un lieu de convergence entre collectivités, lesquels ont permis un développement de l'assainissement ou encore de préservation d'espaces naturels.

162 Enfin, ces missions pilotes reflètent une efficacité de l'État, surtout sur le plan international tant ces territoires sont devenus attractifs. Pour autant, dans ces mêmes territoires, dès l'extinction de ces structures, ainsi que dans les autres régions en voie de développement

[130] *Op. cit.*

économique, l'État ne décide plus, il préconise. Il influence. Cette position favorise une prise en main des promoteurs privés qui veulent à tout prix investir dans des conditions alors inconnues sur le littoral. Les communes sont à l'époque majoritairement rurales et les promoteurs savent pouvoir compter sur celles-ci, à la recherche de nouvelles sources de richesses. Des décisions municipales vont porter des ZAC et signer des conventions avec les promoteurs aux fins de financer des équipements sportifs. Permise par la décision des élus locaux, Guy Merlin se saisit des aspirations nouvelles des classes moyennes, friandes des aménagements à quelques pas du rivage. Conscients des oppositions croissantes face à de tels projets, les élus municipaux temporisent *« On a souvent tendance aussi à tout attendre de la Municipalité. Il y a de la place pour l'initiative privée »*[131].

163 Partant, à l'instar du territoire breton, la menace d'une transformation du littoral vendéen en parc privé est ainsi réelle. A Saint-Hilaire-de-Riez, Merlin fait construire 1 000 logements sur près de 13 hectares. En tout, ce dernier cédera près de 40 000 logements en Vendée, en Basse-Normandie, en Languedoc-Roussillon et plus modestement en Provence-Alpes-Côte d'Azur. L'absence d'encadrement dans l'action menée sur le littoral vendéen mène à un constat non équivoque : une dispersion des habitations, aidée par un morcellement des propriétés ainsi que des exploitations agricoles. Un phénomène qui s'expliquerait par les initiatives *« de petits propriétaires exploitants tentés par des plus-values exceptionnelles obtenues sur des terrains dont le produit agricole restait médiocre »*[132].

164 Si des aménageurs publics ont l'ambition de faire face, et de faire à leur manière, ils ne peuvent concurrencer les projets privés en cours. Alors président du conseil général, Raymond Marcellin, développe un projet global à Port-Crouesty dans le Morbihan, qu'il compte réaliser au travers d'une SEM aidé d'un aménageur privé. En raison d'une approche financière insuffisante, le projet doit évoluer et se résoudre à prescrire une augmentation de la densité, et entrer en contradiction avec les objectifs architecturaux et paysagers promis[133].

165 Jusqu'alors bienveillant à l'égard des acteurs économiques et financiers, l'État n'a pas pour autant écarté toute intervention. Dès 1971, la DATAR impulse le développement de «

---

[131] **CHAUVET A.**, *Pouvoir municipal et transformation du milieu : le cas d'une commune touristique du littoral vendéen*, Ed. Cahiers Nantais, nº 17, 1980, p. 41
[132] *Ibid*.
[133] **OUEST-FRANCE**, « La construction du Crouesty n'a pas été un fleuve tranquille », 25 juin 2012, en ligne

schémas d'aménagement » dont les préconisations ont vocation à être confortées dans les documents d'urbanisme locaux récemment consacrés : Plan d'occupation des sols (POS) ; Schéma directeur d'aménagement et d'urbanisme (SDAU)[134]. L'idée faite à travers ce nouveau document est claire et assez novatrice pour l'époque. Il s'agit de *« se substituer au système de l'affectation spontanée de l'espace au premier demandeur ou au plus offrant, une sorte de rendez-vous des demandeurs d'espace, effectifs ou présumés, pour les dix ou vingt années à venir. Le schéma doit donc conduire à une répartition préalable, ordonnée et publique de l'espace entre les diverses fonctions prévues »*[135]. Pour de nombreux bassins régionaux tels que la Normandie, la Bretagne, ce type schéma est en quelque sorte des missions interministérielles déguisées au travers desquelles des principes élaborés en Languedoc-Roussillon et en Côte Aquitaine sont remis au goût du jour, dans des territoires où l'occupation du littoral devenait incontrôlable car incontrôlée. Ces derniers interviennent dans les années 1970, alors même que les missions pilotes susvisées n'avaient pas encore livré leurs entiers effets. Au sein du schéma d'aménagement du littoral Bas-Normand, approuvé en novembre 1977, la répartition de l'aménagement entre zones économiques et zones de protection est de nouveau consacrée. Comme un symbole de l'ère Saint-Marc en Languedoc-Roussillon, la Mission d'aménagement de la Basse-Normandie (MABN) ira même jusqu'à indiquer que *« la nature doit être considérée comme un équipement touristique majeur ».* Le schéma d'aménagement vise notamment à désengorger l'espace littoral vers l'intérieur des terres à travers l'aménagement en profondeur.

166 Ces efforts menés par l'État afin de stopper l'hémorragie liée à l'artificialisation des sols littoraux ne suffisent toutefois plus. Les aspirations des français évoluent, encore, et les demandes touristiques et d'installations « secondaires » sont toujours plus importantes. A ce stade, celles-ci invitent non plus une réorientation organisationnelle mais bien un encadrement juridique plus fort et sensible aux fragilités du littoral.

[134] Loi n°67-1253 du 30 décembre 1967 d'orientation foncière
[135] *Op. cit*

B. Loi « Littoral » et principe de maitrise de l'urbanisation : limiter l'exposition au risque ?

167 L'ultra consommation foncière de l'espace littoral, toujours plus proche du rivage, motive l'État à encadrer l'aménagement côtier. Ledit encadrement intervient par un cumul d'apports en droit sans véritable considération du risque littoral **(1)**. Puisque l'appréhension du risque est avant toute chose dépendante d'enjeux en présence, de telles limites juridiques, posées notamment par la loi « Littoral », ont une importance au regard des principes novateurs dégagés. L'effectivité de ce texte, au sein des territoires, tient toutefois à sa propre légitimité, dans un contexte de décentralisation et de coup porté à l'appât économique **(2)**.

1. De l'État aménageur à l'État conciliateur : un faux départ au profit du volet « protecteur »

168 La poursuite de l'appropriation privative du littoral à la fin des années soixante-dix, la consommation de l'espace et sa dégradation révèlent une situation paradoxale. Alors que les missions pilotes sont en voie d'achèvement et que l'État s'éloigne de la planification du fait de la décentralisation, il devient pressant d'encadrer juridiquement l'objectif de maîtrise du développement côtier.

169 Le désordre dans l'occupation des sols littoraux fait naître une remise en cause croissante des pratiques négociées et décidées dans les *« cercles intimes de la protection côtière »*[136]. Ce dernier induit, pour le pouvoir central, de concilier développement et préservation. La planification urbaine, apparue en 1919, qui s'est construite à l'époque de l'expansion urbaine et de l'industrialisation afin *« d'anticiper l'évolution de l'urbanisation et d'en contrôler le développement dans l'harmonie et l'hygiène »*[137], apparait inadéquate. Car face à une *« urbanisation anarchique et incontrôlée »*[138] elle appelle une prise de conscience spécifique à l'environnement.

---

[136] **BORRAZ O.**, *Les politiques du risque*, Ed. Presses de Sciences Po, Coll. Académique, p. 2008
[137] **CAMOUS D.A.**, *L'essentiel du droit de l'urbanisme*, Ed. Ellipse, 2012, p. 7
[138] *Ibid.*

170 Pour autant, face aux multiples litiges liés à l'appropriation du rivage, l'État est sommé, non pas de prévenir, mais d'abord de rectifier le modèle d'aménagement qu'il entreprend ou laisse faire depuis peu sur le littoral. Partant, si ce dernier a su graduellement incorporer la préservation des paysages dans la MIACA, l'occupation des sols s'est emballée dans des territoires voisins tel que la Provence-Alpes-Côte d'Azur, connue pour sa folie spéculative et son « mur de béton ». L'État doit tenir compte, certes, des particularités des territoires, mais il doit aussi limiter les inégalités dans l'aménagement du territoire littoral métropolitain dans son ensemble.

171 Fort logiquement, la maîtrise de l'urbanisation est essentielle pour assurer une prévention du risque et limiter, virtuellement, l'exposition à ces derniers. Ce sont les conséquences des mesures prises qui permettent d'entrevoir une éventuelle politique de prévention des risques littoraux. Néanmoins, dès l'origine, le cadrage juridique attendu est loin d'être inspiré par des considérations liées au phénomène érosif ou au risque de submersion marine. Car à cette époque, les inquiétudes proviennent du monde économique, non pas en raison du recul du trait de côte mais en raison du recul des espaces agricoles. Depuis 1970*, « la surface agricole des communes littorales subit un très net recul, évalué à 130 000 ha, soit – 17% tandis que la moyenne française s'établit sur la même période à – 1,4% seulement. De plus, ce retrait s'est sensiblement accentué après 1980 »*[139]. A cet égard, et selon l'observatoire du littoral de l'Institut français de l'environnement (IFEN), la *« pression de changement »* dans l'occupation du sol, notamment sur les terres agricoles, est quatre fois plus forte dans les communes littorales que sur le reste du territoire pendant les vingt dernières années. En témoigne la région Provence Alpes-Côte d'Azur, où l'agriculture n'occupe plus que 5% de la surface des communes littorales contre 20% il y a cinquante ans. Ce constat permet de dégager deux griefs, le premier étant l'incapacité pour les sociétés d'aménagement foncier et d'établissement rural (SAFER), crées en 1960[140], de faire obstacle à la spéculation foncière sur les parcelles agricoles situées à la périphérie des villes et sur l'espace littoral, objets de toutes les convoitises. Un double langage de l'État est également perceptible avec la loi du 30 décembre 1967[141] qui crée des outils techniques aux finalités distinctes (financement des

---

[139] **MARINI P.**, rapport d'information n°345, au nom de l'office Parlementaire d'évaluation des politiques publiques, *Les actions menées en faveur de la politique maritime et littorale de la France*, disponible sur le site du Sénat, 1998

[140] Loi n° 60-808 du 5 août 1960 d'orientation agricole

[141] *Op. cit.*

équipements publics, préemption d'anticipation etc.), tels que les ZAC ou les ZAD, entrainant la construction massive sur de nouveaux espaces, pris le plus souvent sur ces terres agricoles.

172 La réalisation des documents d'urbanisme tels que les POS et SDAU, amplifie également la spéculation foncière de grande ampleur. Car l'acquisition à un faible coût des terrains classés en zone agricole par les promoteurs et particuliers entraîne des pressions importantes sur les élus et services de l'État afin d'en obtenir la constructibilité. La demande de logements, supérieure à l'offre, la déprise agricole ou encore la spéculation effrénée impliquent alors une remise en ordre des politiques de l'aménagement, voire a minima, une conciliation.

173 A notre époque, la moindre évocation de l'artificialisation des sols littoraux fait apparaître un texte emblématique : celui de loi « littoral »[142]. Pour autant, celle-ci figure comme un aboutissement et une consécration d'un chemin juridique ancien et long. Le texte n'est pas nouveau lorsqu'il paraît, en raison d'une chronologie importante d'arrêts, circulaires, ordonnances, dans l'attente d'arbitrages, qui jalonnent l'aménagement littoral. Parallèlement aux états des lieux, aux constats ou encore aux propositions, l'aménagement du littoral, lui, se poursuit. Ce vide juridique mène le juge à intervenir et à limiter les créations de marinas, par exemple, à travers lesquelles sont développées des programmes immobiliers[143].

174 *« Les hommes des villes ont domestiqué le littoral, parfois avec brutalité, souvent avec amour (mais plus possessif que tendre), pas toujours avec talent. Il reste à l'aménager »*[144]. Ces mots d'Olivier Guichard introduisent un rapport au Gouvernement sur les perspectives à long terme du littoral français, réalisé par un groupe d'étude autour de Michel Piquard. Remis en 1973, le pouvoir central reconnait qu'il a pu mal faire et préconise notamment l'aménagement équilibré « en profondeur »[145]. Un vœu que l'on retrouve pourtant dans les projets menés par les missions pilotes à travers l'aménagement de l'arrière-pays mais qui apparait dénué au regard de la montée des prix du sol. Michel Piquard fait le constat d'une situation alarmante. Celui d'un littoral, où *« tourisme et industrie, villes et promenades, tout veut être au plus près de cette*

---

[142] Loi n° 86-2 du 3 janvier 1986 relative à l'aménagement, la protection et la mise en valeur du littoral
[143] **CE**, Ass., 30 mars 1973, n°88151
[144] **LE FICHER M.**, *Les inégalités d'accès au littoral dans les territoires portuaires : l'exemple de la rade de Toulon*, mémoire d'architecture et aménagement de l'espace, Université Aix-Marseille, 2016, p. 12
[145] **PIQUARD M.**, *Littoral français : perspectives pour l'aménagement : rapport au gouvernement*, Ed. La Documentation française, 1974

ligne magique où la terre et l'eau se conjuguent »[146] et auquel la priorité accordée au premier demandeur ne permet pas de préserver l'avenir. Ce rapport, par son approche globale et son interaction terre-mer, forme l'opportunité de sensibiliser les décideurs aux spécificités du littoral et aux risques de la concentration d'activités en concurrence, dominées par une construction résidentielle et touristique.

175 Par suite, l'État prend l'initiative de dégager trois orientations fondamentales comme la lutte contre l'urbanisation linéaire du bord de mer, l'objectif d'urbanisation de l'arrière-pays, l'implantation de zones naturelles ou agricoles entre les espaces urbanisés ou encore l'interdiction de nouveaux ouvrages routiers à moins de deux-mille mètres du rivage[147]. L'instruction signée par Jacques Chirac, quelques jours avant sa démission, vise à réduire les extensions de l'urbanisation située à proximité du rivage et d'éviter les versants donnant sur la mer. C'est ici le principe de *« l'extension limitée de l'urbanisation »* dans les espaces proches du rivage qui est en germe. L'État, sous l'impulsion de son ministre de l'Environnement Michel d'Ornano, ira même jusqu'à compléter ces mesures en 1979 en consacrant la préservation d'une bande littorale de cent mètres le long du rivage[148]. Le format « directive » offrait au gouvernement la possibilité de rendre opposable localement les règles nationales de l'aménagement du territoire, alors que la délivrance des autorisations d'occupations des sols appartenait encore à l'État. A cet effet, les objectifs de ces deux directives rejoignent les prescriptions du PUIR de 1964 ou encore les termes du SDAL de 1972 en Languedoc-Roussillon. Une directive spécifique au Languedoc-Roussillon est d'ailleurs intervenue le 25 octobre 1977 afin d'adapter les prescriptions nationales au cas particulier de ce littoral[149].

176 Si l'élaboration de ces instruments témoigne d'une évolution dans les objectifs tout comme d'un niveau de précision des pouvoirs publics, qui apparaissent de plus en plus sensibilisés par l'enjeu de la protection du littoral, il n'en demeure pas moins qu'ils sont jugés comme des *« instruments d'une forme juridique peu contraignante »*[150]. Ce premier mouvement, innovant, tendant à encadrer l'aménagement du littoral, par le droit, sera d'ailleurs

---

[146] *Ibid.*
[147] Instruction du 4 août 1976 concernant la protection et l'aménagement du littoral et des rivages des grands lacs
[148] Décret n°79-716 du 25 août 1979 approuvant la directive d'aménagement national relative à la protection et à l'aménagement du littoral
[149] Directive du 25 octobre 1977, Fernand Icart, non publiée au J.O
[150] **BEISSON (G.) et al.**, *La loi littoral*, actes du colloque des 25, 26, 27 septembre 1986, Ed. Economica, Coll. Droit et économie de l'environnement,1987, p. 164

limité dans sa portée par le juge. A cet effet, le Conseil d'État va dénier tout caractère réglementaire à ces textes et rendre inopposable ces derniers aux autorisations et documents d'urbanisme[151]. Les difficultés liées à l'application de ces textes reflètent enfin une perception des élus locaux qui regardent ces directives comme des contraintes dont il n'était pas question aux prémices de l'aménagement du littoral français. Ce désarroi est perceptible dans les communes qui n'ont pas bénéficié de l'expansion touristique, à la différence de celles qui ont bénéficié d'aides financières, ou qui avaient réalisé leur aménagement avant l'arrivée des directives.

177 Dans ce contexte, s'élabore un droit du littoral *« complexe et très touffu, résultants de dispositions de droit interne législatives et réglementaires »*[152]. Cette complexité invite à une synthétisation, une réponse forte voire contraignante. Preuve de cette attente, les parlementaires votent à l'unanimité la loi « littoral » qui sans surprise consacre les grands principes d'urbanisme imaginés plus tôt : l'extension limitée en espace proche du rivage, celle en continuité des agglomérations existantes, l'inconstructibilité en secteur non urbanisé au sein d'une bande de cent mètres à partir du rivage.

178 A l'aune de ces principes, celui d'extension en continuité des agglomérations existantes, au sein des secteurs déjà urbanisés du littoral, semble limiter de fait la portée de la loi. Car le texte est voté à l'instant même où les principales opérations d'aménagement du littoral sont achevées ou en passe d'être achevées. En outre, la volonté d'encadrer rapidement l'urbanisation du littoral à travers ce texte est mise à rude épreuve faute de décrets d'application pour une pluralité d'articles de la loi « littoral ». La loi renvoyait à trois décrets pour sa détermination, notamment quant à la liste des communes littorales concernées. Fait rarissime, le Conseil d'État a d'abord jugé que la publication de tels décrets constituait une obligation et a, en conséquence, ordonné à l'État de procéder à leurs publications dans un délai qu'il avait fixé à six mois, sous peine d'une astreinte par jour de retard. Alors que la loi « littoral » connaitra *« son véritable premier décret d'application »*[153] dix-huit ans plus tard, le Gouvernement motivait son retard

---

[151] **CE**, 24 juillet 1981, n°80391
[152] **LE GUEN J.**, Rapport d'information fait au nom de la Commission des affaires économiques, de l'environnement et du territoire *sur l'application de la loi littoral*, Paris, Assemblée Nationale, 2004
[153] **LEGAL P-Y.**, *Droit de propriété et maîtrise des sols environnementaux : quelques enseignements tirés de la tempête Xynthia*, Ed. Norois, n°222, 2012, p. 77

en raison de nombreux refus de communes littorales défavorables à l'application de la loi « littoral ».

179 Convenons toutefois que ce laxisme réglementaire, aura emporté, d'un point de vue strictement protecteur du littoral, des effets positifs. En tout, ce n'est pas moins de neuf décrets qui étaient attendus afin de préciser des notions fondamentales comme celles de « communes littorale », de « l'espace remarquable » ou encore de délimitation du rivage. De surcroit, le blocage dans l'application de la loi a mené le juge à se substituer au pouvoir réglementaire, en imposant une lecture souvent restrictive de la loi « littoral ». Autrement dit, l'absence de ces décrets pendant de nombreuses années a donné lieu à une abondante jurisprudence qui se fera au bénéfice du doute, au profit de la protection, presque établie par les juges administratifs sur un principe de précaution.

180 La position jurisprudentielle attendue est d'autant plus complexe à élaborer qu'à travers la loi « littoral » le législateur a établi des principes généraux en vue d'une adaptation aux spécificités des différents littoraux. La difficulté, pour le juge administratif qui se trouve face à *« des choix essentiels par rapport à la loi »*[154], est de parvenir à répondre à de maintes interrogations laissées sans réponses par le législateur : *« est-ce que la loi s'applique aux autorisations individuelles, est-ce qu'elle s'applique sans le passage obligé par un plan d'occupation des sols ou par un schéma directeur, quelle est la portée de l'article L. 146-6, quel est le sens de la notion d'espaces proches du rivage, quel est le sens de la notion d'urbanisation limitée ? »*[155].

181 Dans sa décision *Commune de Gassin* de 1993, le juge administratif va par exemple étendre son interprétation de la notion d'espace proche du rivage, et note que *« la circonstance que des espaces situés à 1 200 mètres du rivage, en soient séparés par une route et une voie ferrée n'exclut pas la qualification d'espace proche du rivage »*[156]. La notion est d'autant plus importante que le juge ira même jusqu'à qualifier l'espace « proche du rivage » sans même considérer son caractère urbanisé ou non[157].

---

[154] **ANEL**, *Actes des 10 ans de la loi littoral, bilan et perspectives,* Ed. ANEL, 1996, p. 54, en ligne
[155] *Ibid.*
[156] **CE**, 12 février 1993, *Commune de Gassin*, n°128251-129406
[157] **CE**, 27 septembre 1999, *Commune de Bidart*, n°178866-178869

182 Ces décisions, favorables au volet « protecteur » de la loi, ne doivent pas occulter le rôle du législateur lui-même dans les arbitrages du texte. Car parmi les questions qui se posaient au moment des débats sur l'application de la loi, avait été notamment soulevée celle du mécanisme de protection des espaces naturels remarquables du littoral. Deux visions d'application de la loi s'opposaient : l'une imaginait de fixer par décret d'application la liste définitive des espaces à protéger ; l'autre, plus large, préconisait une protection de l'ensemble des espaces naturels remarquables au risque de créer par la suite des difficultés d'appréciation du caractère remarquable des espaces. Heureusement pour le patrimoine naturel, le législateur opta pour une vision large de la protection du littoral. Cette étape aura, en prime, permise à la loi « littoral » de connaitre son premier décret d'application[158].

183 Le vote à l'unanimité de la loi « littoral » n'empêche toutefois pas des débats musclés durant l'évaluation du texte par le parlement, quelques années à peine après son entrée en vigueur.

2. La loi « Littoral » face au défi de sa légitimité : l'infime considération du risque parmi les limites à la « mise en valeur »

184 En 2004, un rapport est établi par la Commission des affaires économiques, de l'environnement et du territoire, présenté par Jacques Le Guen. Plus qu'un premier bilan, cette étape reflète les tensions autour de ce texte. La mission est confiée au député et maire de la commune touristique du Touquet-Paris-Plage, Léonce Desprez, qui combat la loi depuis sa promulgation. D'abord parce que de nombreuses zones à construire envisagées sur le bord de mer de son territoire, dans des milieux dunaires à proximité d'un golf, sont passées en zones inconstructibles après le porter à connaissance de la loi par l'État. Également, parce que le projet de port de plaisance qu'il porte en bordure de la Canche est bloqué par l'application de la loi. Pour motiver ce qu'ils jugent comme des *« applications incompréhensibles »*[159], les parlementaires expliquent dans ce rapport que *« le projet (de port de plaisance) a néanmoins été annulé, au motif que l'espace en cause peut être qualifié de naturel (…) alors qu'il a été totalement nivelé durant la deuxième guerre mondiale, dans le cadre de l'édification du mur de l'Atlantique. En outre, ce terrain a été utilisé comme terrain de camping durant plus d'une*

[158] Décret n°89-694 du 20 septembre 1989
[159] *Ibid*.

vingtaine d'années jusqu'en 1997. Il est en outre protégé des flots de manière artificielle par des enrochements et une voirie communale, et est actuellement occupé par des gens du voyage »[160]. En soulignant, à juste titre, les carences du pouvoir règlementaire dans la publication des décrets qu'elle juge par ailleurs trop restrictifs, la mission condamne une attitude dirigiste de l'administration en charge du contrôle de légalité, et une application juridictionnelle biaisée, situant le juge en excès de pouvoir. Car au regard des décisions susvisées, il n'en fallait pas plus pour les élus locaux qui, à leur tour, s'interrogeaient : *« (...) comment un juge peut-il décréter de manière prétorienne que l'objet premier de la loi littoral est la protection de l'environnement, alors que le titre même de cette loi indique précisément que son objet est d'établir un équilibre entre protection et mise en valeur ? »*[161]. Dans cette période de flottement juridique, certains élus iront même jusqu'à qualifier les juges de « juges verts » à la main des associations de protection de la nature. La mission parlementaire parlera même d'insécurité juridique pour les citoyens qu'il faut comprendre plutôt, à cette période, comme une insécurité juridique pour les promoteurs immobiliers.

185 L'ensemble de ces griefs tiennent donc, sur la forme, aux publications des décrets, et sur le fond, aux limites induites à « sa mise en valeur ». De ce fait si la loi « littoral » permet de *« préserver une zone soumise à de terrible pressions foncières »*[162], les débats émis au stade de son application sont éloignés de toute considération liée aux risques littoraux.

186 Ce silence s'explique par le rôle qu'entendait jouer la loi elle-même sur l'espace littoral. Il s'agissait non pas d'un texte spécifique aux vulnérabilités venant de la mer, mais d'une tentative de conciliation de « l'aménagement, la protection et la mise en valeur ». De la même manière, considérer que ce texte ignore le risque serait faux. Indirectement, d'une part, car les principes d'interdiction et de limitation de l'urbanisation développées à des fins de protection de l'environnement, ne sont bien évidemment pas sans lien avec la problématique des risques littoraux, même s'ils n'en constituaient assurément pas la matrice. Directement, cette-fois, car l'article 1er ne peut être plus clair : *« Le littoral est une entité géographique qui appelle une politique spécifique d'aménagement, de protection et de mise en valeur. La réalisation de cette politique d'intérêt général implique une coordination des actions de l'État et des collectivités*

---

[160] *Ibid.*
[161] *Ibid.*
[162] **ALTHAPÉ L.**, rapport d'information n°265 fait au nom de la commission des affaires économiques, *Simplifier et décentraliser : deux défis de l'urbanisme,* 15 mars 2000, p. 75

locales, ou de leurs groupements, ayant pour objet : la mise en œuvre d'un effort de recherche et d'innovation portant sur les particularités et les ressources du littoral ; la protection des équilibres biologiques et écologiques, ***la lutte contre l'érosion****, la préservation des sites et paysages et du patrimoine (...) ».* La loi a donc, dès son origine, pris en compte l'existence de certains phénomènes naturels en ce qu'ils concernent la gestion du trait de côte. Tous les phénomènes ne sont toutefois pas visés faute d'avoir été identifiés à l'époque comme *« la question de l'élévation du niveau de la mer du fait du réchauffement climatique* »[163]. De plus, en ne visant « que » le trait de côte, la loi fait abstraction des espaces proches du rivage, fortement urbanisés, soumis à des risques spécifiques tels que la submersion marine ou encore l'inondation. A la lecture du Code de l'urbanisme, les termes de la loi « Littoral » ne comportent pas de dispositions permettant de contrer efficacement des risques de submersion marine. En témoigne l'article L. 146-2 ancien du Code de l'urbanisme qui prévoyait une obligation pour les documents d'urbanisme de former des coupures d'urbanisation. A l'image des développements induits par les missions pilotes, ces dernières reflètent une perspective avant tout paysagère dans le but d'éviter l'artificialisation continue du bord de mer. Outre la lutte contre le mitage de l'espace, par des opérations immobilières, à travers l'inconstructibilité dans une bande de cent mètres, ces dispositions ne comportent en revanche aucune règle visant à rendre un terrain inconstructible au motif d'un risque de submersion. Seul l'article L. 146-4-3 ancien, permet au conseil municipal d'étendre la bande d'inconstructibilité de cent mètres lorsque la « *sensibilité des milieux ou (...) l'érosion des côtes le justifient »*[164].

187 Sans hésitation, ce principe aujourd'hui codifié à l'article L. 121-19 du Code de l'urbanisme figure comme un outil à disposition de la prévention des risques littoraux[165]. Pour autant, l'écriture initiale de cet article ne permettait pas de prévenir la large palette des risques littoraux. A cet effet, la bande dite des « cent mètres » pouvait-elle être étendue en vue de prévenir le phénomène de submersion marine ? Lors de son examen par la commission des lois du Sénat, une proposition de loi qui visait une gestion effective du risque de submersion marine, invitait à ne plus limiter l'extension de la bande des cent mètres aux seuls « sensibilités des

[163] **FÉVRIER J.M.,** « La protection du littoral contre les phénomènes naturels », *revue juridique de l'environnement*, 2012 p. 150
[164] Art. L. 121-19 c. urb.
[165] **CE**, 17 juin 1998, n°169463

milieux » et « d'érosion côtière » à l'exposition aux risques naturels[166]. A ce-jour, l'article L. 121-19 consacre non pas la « submersion marine » mais « le recul du trait de côte » aux cotés de la « sensibilité des milieux ». Seulement, la submersion marine engendre-t-elle systématiquement un recul du trait de côte ? Lorsque ce phénomène est définitif, la topographie du littoral est en effet modifiée, généralement accompagné d'un affaissement de la bordure littorale, et s'apparente à un recul du trait de côte. Au contraire, lorsque la submersion marine est temporaire, lors des phénomènes météorologiques notamment, l'atteinte au recul du trait de côte peut être nulle et pourtant dévastatrice pour les constructions situées en zone urbanisée.

188 Cet outil, bien que ne visant pas expressément le risque de submersion, peut jouer un rôle fondamental en matière de maîtrise de l'urbanisation, et du risque ! Pour autant, *« ce dispositif, pourtant très pertinent, n'a pas fait l'objet d'un usage abusif »*[167]. Ce qui fait dire à la doctrine que l'extension de la bande des cent mètres doit être une obligation pour les collectivités et non une simple faculté[168]. Convenons néanmoins que la commune peut agir dans le même but que l'article L. 121-19 du Code de l'urbanisme sans même faire usage de cet outil. Hors du cadre loi « Littoral », le PLU peut parfaitement délimiter une zone inconstructible au-delà de la bande des cent mètres. Cependant, celle-ci repose de nouveau sur la volonté politique de la commune ou de l'EPCI et sur un contrôle du juge limité à la recherche d'une erreur manifeste d'appréciation[169].

189 En conséquence, les règles de la loi « littoral » dont les finalités rejoignent une maitrise de l'urbanisation, ne sont-t-elles pas arrivées trop tardivement ? Car à l'observation d'une urbanisation déjà présente, comme à la Faute-sur-Mer, la loi « littoral » n'a pas permis de faire cesser les projets de construction de lotissements, qui seront touchés, plus tard, par la tempête « Xynthia ». Le cas vendéen démontre en lui-même les limites du texte à prévenir la vulnérabilité de l'homme aux risques littoraux. Pourtant érigés postérieurement à la loi « Littoral »[170], ces aménagements se trouvent toutefois dans la continuité d'un tissu urbanisé

---

[166] Proposition de loi tendant à assurer une gestion effective du risque de submersion marine, enregistrées à la Présidence du Sénat le 14 décembre 2010, présentées par Messieurs Bruno RETAILLEAU et Alain ANZIANI, Sénat n° 172 et 173, 2010-2011

[167] **BORDEREAUX L**., « L'impact de l'érosion côtière sur la loi littoral », *revue Gaz. Pal*., 2 juin 2022

[168] **LEOST R. et al.** « La prise en compte de la submersion marine par la loi littoral », *in Droit des risques littoraux et changement climatique : connaissance, anticipation et innovation*, *revue VertigO*, hors-série 21, avr. 2015

[169] **CE**, 21 avr. 1997, n°137565

[170] **VINET (F.), et al.** *Le processus de production du risque « submersion marine » en zone littorale : l'exemple des territoires « Xynthia »,* Ed. Norois, p. 11, 2012

des années soixante. Or le texte de 1986 rend possible les extensions de la sorte dès lors qu'elles s'effectuent en continuité avec une agglomération. Présents en espaces proches du rivage, qui ne sont d'ailleurs pas inconstructibles, les lotissements se sont vu imposer le caractère limité aux extensions de l'urbanisation. Dans cette logique, le projet « Les voiliers » s'est vu appliquer le régime des extensions de l'urbanisation entrainant l'accord de l'État après avis de la commission départementale des sites, conférant par la même au représentant de l'État un pouvoir de blocage[171]. Les critiques furent sévères à l'égard de cette commission : *« C'est un théâtre d'ombres. Le conseil général soutient les élus locaux. Les pressions pour construire sont telles qu'en général les écolos sont les seuls à voter contre, et encore… »*[172]. De plus, il ressort que cette commission, chargée de donner son aval pour la construction de lotissements en bord de mer, ne se prononce que sur *« l'impact de l'urbanisation sur la nature »*[173] sans avoir à évaluer une éventuelle exposition du projet à un risque littoral. Plus inquiétant encore, l'avis de cette commission, et l'accord du préfet qui en découle, ne sont requis que si le projet n'a pas été préalablement justifié dans le rapport de présentation du PLU[174]. Le juge va encore plus loin dans ce mouvement en ce qu'il a pu limiter la mise en œuvre de l'article L. 146-6 ancien du Code de l'urbanisme. Car, sauf à justifier d'un intérêt écologique particulier des terrains prévus pour l'aménagement des lotissements, les espaces en partie urbanisés ne sont pas systématiquement qualifiés de « remarquables » par celui-ci[175]. La mise en application des principes dégagés par la loi « littoral » ne permettaient donc pas de traiter directement de la question du risque littoral et encore moins de ses conséquences sur l'homme.

190 Le cas développé, bien que lourd sur le plan humain et matériel, doit être nuancé dans la présente étude juridique. En effet, le respect dans l'application et l'efficacité de la loi « Littoral » s'avère contrasté en région Bretagne, Corse ou Provence-Alpes-Côte-D'azur[176]. Dans d'autres territoires, la loi « Littoral » a empêché la construction de méga complexes immobiliers. L'apport global du texte est dès lors contrasté et le ralentissement de l'urbanisation discutable. La loi n'a pas permis, à l'heure du bilan, *« (…) d'empêcher le développement des littoraux français, ni l'arrivée massive de populations, ni le déclin de certaines activités*

---

[171] L. 146-4-2 ancien, c.urb.
[172] **DOAN B**., « Tempête Xynthia : des documents qui accusent », *Le Nouvel Obs*., 2010
[173] *Ibid.*
[174] **CAA Nantes**, 26 dec. 2003, *Commune de Lannilis*, n° 02NT01147
[175] **CE**, 6 janv. 1997, *Ass. Des amis de Saint-Palais-sur-Mer*, n°97305 ; **CE**, 15 janv. 1997, *Soc. Civ. Immo. Le Grand Large*, n°123953
[176] **ROMI R**., *Droit de l'environnement*, Ed. LGDJ, 2014, p. 410

directement liées à la mer (…) »[177]. Selon la DATAR, 3 700 000m² sont construits sur le littoral chaque année[178].

191 Néanmoins, dans des territoires où il apparait difficile de contenir cette urbanisation, certains conviennent, à l'instar du Président honoraire du Tribunal administratif de Nice, que ce texte aura *« évité le développement d'une urbanisation ininterrompue sur la côte varoise »*[179]. Ces restrictions à l'égard de l'urbanisation du littoral ont permis, indirectement, de réduire l'exposition de l'homme aux risques littoraux. En limitant les installations de nouveaux aménagements, à l'exception de ceux « légers », la loi « Littoral » permet virtuellement de soustraire des biens à d'éventuels dangers naturels. Dès lors, il ne saurait être judicieux que de juger sévèrement cette loi à l'égard du seul angle de la prévention des risques. Ce texte est en réalité une tentative de conciliation entre divers aspects de l'attractivité du littoral.

192 Ce dernier point appelle à appréhender la notion de « maîtrise » plus globalement. Non pas autour de la seule politique d'urbanisme mais vers d'autres enjeux pouvant impacter ou contribuer à l'altération du rythme naturel des littoraux. Autrement dit, si une gestion de ces politiques sectorielles permet de contenir un risque naturel, directement, cette fois. Selon certains auteurs, la loi « Littoral » n'est pas un texte global[180] et omet d'ailleurs de nombreuses activités à l'image des ports, de la pêche. Autant d'éléments qui de *« ce point de vue déjà, (…) ne permet pas la maîtrise du littoral (…) la vision urbanistique de l'occupation des sols en est sans doute la cause. Cette vision est plus réglementaire qu'opérationnelle, plus exprimée en termes de police, de limitation et de délimitation qu'en termes de projets et de volonté publique. »*[181]. De surcroit, la « maitrise du littoral » peut être mise à mal par un pan d'activité tout aussi important que l'urbanisation classique du littoral : la fréquentation touristique. De ce point de vue, la gestion du tourisme littoral ne s'est pas limitée aux règles élaborées par la loi « Littoral » telles que les coupures d'urbanisation, la protection des sites et paysages remarquables etc. Le

---

[177] **DIACT** ; **SGM**, Rapport du Gouvernement au Parlement, *Bilan de la loi littoral et des mesures en faveur du littoral*, sept. 2007, p. 127, en ligne
[178] DATAR, Rapport, *Construire ensemble un développement équilibré du littoral*, Ed. La documentation française, 2004, p. 60en ligne
[179] **CALDERARO N**., « La loi littoral et le juge », *Revue Méditerranée*, 2010, p. 69-77
[180] **CHAUMETTE P. et al**., *Droit du littoral, Droit portuaire*, Ed. Juris service, 1995
[181] **MESNARD A.H**, « Maîtrise du littoral et activités touristiques », *Revue Juridique de l'Environnement*, num. spécial *Les 10 ans de la loi littoral*, 1997, p. 46-47

législateur va notamment poursuivre l'élaboration d'outils sectoriels menant à la planification de l'eau[182] ou à la prise en compte paysagère[183]. Autant d'outils qui peuvent s'entremêler aux effets du tourisme sur l'environnement littoral. Des auteurs comme André-Hubert Mesnard, vont d'ailleurs signaler la faible place du tourisme littoral dans la stratégie de maîtrise de l'aménagement menée par l'État. Ce dernier prendra notamment l'exemple de *« schémas sectoriels »,* relatifs aux *« infrastructures de transports et de communications »*, au développement des officines pharmaceutiques[184] pour les saisonniers afin d'illustrer l'absence de *« véritable politique de maîtrise du tourisme sur le littoral »*[185].

193 Ce reproche fait aux décideurs, dans leurs tentatives de « maîtrise du littoral » par l'émission de politiques sectorielles, omet néanmoins les objectifs du SMVM[186]. Créé plus tôt, par la loi de décentralisation de 1983, le décret définissant son mode d'élaboration ainsi que son contenu n'est signé que le 5 décembre 1986[187]. Précisé par l'article 18 de la loi « Littoral », le SMVM a pour mission de fixer *« les orientations fondamentales de la protection, de l'exploitation et de l'aménagement du littoral »*[188] et de fixer *« la vocation générale des différentes zones (...). Ils précisent les mesures de protection du milieu marin »*[189]. Ces termes amènent à saluer une démarche de gestion globale du littoral. Car il s'agit bien ici, non pas de viser un seul pan d'activité, mais de présenter *« une unité géographique et maritime (...) au sein desquelles il convenait de faire cohabiter de multiples activités soit concurrentes, soit complémentaires »*[190].Dès lors, la difficulté pour le SMVM est d'avoir à concilier et rendre compatible des objectifs contradictoires tels que le développement des activités maritimes et la préservation-restauration-gestion des espaces naturels. Plus communément, il s'agit d'arbitrer les conflits d'usages littoraux.

---

[182] Loi n° 92-3 du 3 janvier 1992 sur l'eau
[183] Loi n° 93-24 du 8 janvier 1993 sur la protection et la mise en valeur des paysages et modifiant certaines dispositions législatives en matière d'enquêtes publiques
[184] Loi n° 95-115 du 4 février 1995 d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire
[185] *Ibid*.
[186] Art. 57, Loi n° 83-8 du 7 janvier 1983 relative à la répartition de compétences entre les communes, les départements, les régions et l'Etat
[187] Décret n°86-1252 du 5 décembre 1986 relatif au contenu et à l'élaboration des schémas de mise en valeur de la mer
[188] *Op. cit.*
[189] *Ibid.*
[190] **MICHOT T**., *Les Schémas de mise en valeur de la mer : explication d'un échec. Le cas du bassin d'Arcachon,* Ed. CTHS, 2002, p. 308

194 La prévention ou a minima la gestion d'un risque n'apparait pas entre les lignes du décret de 1986. Il n'en demeure pas moins qu'en pratique, certains territoires, à l'image de la Pointe du Raz dès 1988, ont abordé l'enjeu autour du SMVM. Pour autant, les résultats sont loin d'être fructueux et reflètent de lourdes divergences entre les acteurs « intéressés » : *« dans la note sur l'érosion côtière du Schéma de Mise en Valeur de la Mer (SMVM) de la pointe du Raz à l'Odet (Victor, 1991), ainsi que dans celles consacrées aux POS et à l'évolution de l'urbanisation, il a été très vivement recommandé d'éviter de construire sur les dunes et sur les basses palues menacées par des phénomènes d'érosion et de submersion. Ces travaux préalables, achevés en 1992, n'ont débouché sur aucune validation du SMVM, de sorte que l'opération s'apparente à un échec, essentiellement à cause des réticences de la plupart des élus, peu favorables à l'introduction de nouvelles contraintes »*[191]. Ce constat d'échec reflète une quasi-généralité, du moins en métropole[192]. En effet, jusqu'en 1995, seul l'étang de Thau avait fait usage de cet outil, avant d'être rejoint par une poignée de zones humides à l'instar du bassin d'Arcachon en 2004 et du Golfe du Morbihan en 2006.

195 Ce bilan est indéniablement lié au contexte. Car jusqu'alors élaborée par les pouvoirs centraux, la politique de l'aménagement du territoire a connu un tournant au travers des lois de décentralisation qui consolident le rôle des collectivités en matière d'urbanisme. Cette prise d'autonomie des élus locaux va renforcer une certaine défiance à l'égard de la position de l'État et de ses objectifs. Si la proposition de création du SMVM est faite par les collectivités locales, ou proposée par l'État, ce dernier est « élaboré » sous l'autorité du préfet. Pour la doctrine, cette influence de la puissance publique dans l'élaboration du document expliquerait les lacunes dans sa mise en œuvre dans les territoires, perçue comme un empiétement sur les compétences locales[193].

196 Dans un tel cheminement, l'équilibre naturel du littoral a dû composer dans un contexte de pression immobilière et touristique important. Les manœuvres juridiques de l'État tendant à la « maîtrise » de ce phénomène économique et foncier n'ont pu impliquer qu'une vision très indirecte du risque. Peut-être parce que la loi « Littoral » fût adoptée dans un contexte où le

---

[191] **BODÉRÉ J.C**, *Les risques liés aux érosions et aux submersions côtières ; les réactions des populations riveraines : exemples sud-finistériens*, Ed. Cahiers Nantais, Terres, sociétés, itinéraires atlantiques, 2001, p. 212

[192] Les SMVM sont un chapitre particulier du Schéma d'aménagement régional (SAR) dans les régions d'outre-mer

[193] **MINER M.C et al**., *Aquaculture et environnement – Règlementation et pratique des élevages de poissons marins,* actes des journées nationales de travail, Brest, Ed. Ifremer, 1997, p.95

risque lié au changement climatique, notamment, ne constituait pas une inquiétude pour les pouvoirs publics. Néanmoins sensible aux matières dans lesquelles l'État se désengage progressivement, sans toutefois en être dépendante, la prévention ainsi que la gestion de la vulnérabilité impliquent un regard attentif aux aspirations nouvelles des collectivités locales sur ce que l'État a pu amorcer.

C. La portée confuse de l'après loi « Littoral » : entre planification du risque et détricotages des principes propres à l'organisation de l'environnement littoral

197 L'État est parvenu, à travers sa politique d'urbanisme, à instaurer l'idée de conciliation entre la mise en valeur et la protection de l'environnement littoral. La politique de protection alors en vigueur ne sous-entendait toutefois pas une politique spécifique au risque, qu'elle tente de combler à travers la planification **(1)**. Mais vouloir concilier, sur un espace multisectoriel, a amené ce mouvement juridique à revoir sa copie, quitte à brouiller les finalités protectrices en faveur du littoral, sur lesquelles une gestion du risque pouvait espérer s'appuyer **(2)**.

1. Servir la maîtrise de l'urbanisation en nommant le risque : l'ambition du Plan de Prévention des Risques Naturels ?

198 Dans les documents d'urbanisme locaux, à l'image des POS et SDAU devenus les PLU et SCOT, les limites à la constructibilité d'un espace s'apprécient selon l'autorisation ou les limites aux aménagements futurs. Il est acquis que depuis les lois de *Décentralisation*, les collectivités locales peuvent intervenir directement sur l'urbanisation de leurs littoraux. Désormais, ces dernières prennent les décisions relatives aux permis, aux déclarations préalables de construire ou d'aménager. Notamment, l'article R. 111-2 du Code de l'urbanisme illustre la possibilité, laissée aux décideurs locaux, de s'opposer à une construction dès lors qu'un risque est avéré : *« 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 »*[194].

[194] Art. R. 111-2 c. urb.

199 L'analyse des outils locaux de la maitrise de l'urbanisme renseigne sur une prévention des risques éventuelle des territoires. Le risque et le niveau d'exposition qui en découlent ne se limitent que très rarement aux limites territoriales d'une seule commune. Alors que le SCOT permet de palier à cette difficulté, de nombreux auteurs constatent une hétérogénéité dans la prise en compte du risque dans ce document selon que des SCOT ne décrivent pas l'érosion côtière pourtant présente sur leurs territoires à la différence de SCOT absorbant précisément les travaux scientifiques autour du phénomène.[195]. Cependant, en l'état actuel du contentieux, apparu autour de ce pouvoir laissé aux collectivités, la doctrine considère cette opportunité très insuffisante. Bernard Drobenko explique qu'elle *« ne permet pas de caractériser une réelle politique préventive. Force est de constater que cette voie paraît quelque peu marginale »*[196].

200 Les difficultés à percevoir le risque littoral au sein des documents d'urbanisme peuvent s'expliquer par le fort niveau de pression foncière sur l'espace littoral tout comme l'absence de culture du risque. Face à des inégalités de traitement du risque[197], l'État sait qu'il doit recentraliser le droit de l'urbanisme littoral mais aussi, et surtout, rendre complémentaire ce dernier aux principes de la gestion des risques littoraux. En réalité, c'est à lui de dire le risque en lieu et place des collectivités ou a minima les contraindre à dire le risque. Dès 1982, l'État associe aux risques naturels les enjeux de « prévention » voire de sécurité civile. Pour y parvenir, il crée dès 1982 les Plans d'Exposition aux Risques naturels prévisibles[198], qui venaient eux-mêmes se substituer aux Plans de surface submersible[199]. Plus qu'une volonté de voir réparer les conséquences du dommage naturel, le législateur ambitionne de prévenir celui-ci. Le Professeur Drobenko y voit d'ailleurs *« un texte de référence dans la formalisation de nouveaux principes d'action, pour les risques naturels en général et les risques littoraux en particulier »*[200]. Ce document avait pour objectif d'identifier le ou les risques présents à l'échelle communale et d'exposer les mesures préventives à mettre en place par les pouvoirs publics. Pour autant, et comme un symbole qui se répète, l'exigence de prendre en compte ce

---

[195] **BASARA N.**, *L'érosion des littoraux à falaises meubles en Bretagne : aléa, enjeux et gestion du risque*, Thèse de géographie, Université Bretagne Occidentale, 2019, p. 272
[196] *Op. cit.*
[197] Voir Sect. 2, *La difficile harmonie d'un cadre d'action global en raison d'inégalités littorales,* p. 212
[198] *Op. cit.*
[199] 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
[200] *Ibid*.

plan par les documents d'urbanisme n'a été intégrée qu'en 1987 par la loi[201]. L'incertitude et le retard pris dans la mise en application de ce plan fait de celui-ci un outil *« quasi-nul au milieu des années 1990 »*[202]. Élaboré par les services déconcentrés en séparant les connaissances scientifiques d'une part et les intérêts locaux de l'autre, les collectivités ne sont conviées qu'en fin d'élaboration du PPRN à travers un avis et l'enquête publique[203]. Les critiques des acteurs locaux portent notamment sur les études préalables au PPRN, décrites comme *« trop précises et coûteuses »*[204]. Ainsi, peu développé par les collectivités, le bilan en matière de prévention du risque sera alourdi par les catastrophes naturelles aux lourdes conséquences humaines. La submersion-inondation intervenue en septembre 1992 dans le Vaucluse invita d'ailleurs l'État à revoir sa feuille de route.

201 Dans un contexte de pression accentuée s'exerçant sur le littoral, l'État va néanmoins s'attacher à répondre rapidement à la périurbanisation, mais surtout à la littoralisation. Dès 1995, ce dernier lance « son » élément fort dont il sera l'acteur majeur : le Plan de Prévention des Risques Naturels (PPRN)[205]. Ce dernier s'attache à corriger les imperfections de son jeune ancêtre en introduisant une plus grande souplesse, absente du PER, acceptable et lisible pour les territoires soumis aux risques.

202 En mettant l'accent sur le risque humain[206], le PPRN a vocation à « découper » le littoral en nommant et en délimitant des zones exposées à un ou plusieurs risques. Loin d'une élaboration basée sur des connaissances scientifiques et techniques indiscutables, le PPRN est chargé de distinguer des zones dites « rouges » là où toute urbanisation doit être écartée. La conciliation avec la « mise en valeur » du territoire tient à l'identification de zones « bleues » pourtant soumises à un ou plusieurs risques, afin d'admettre des aménagements ou activités, à condition néanmoins de respecter les prescriptions fixées au sein du PPRN. Là où le principe de « prévention » s'exprime le mieux relève de l'indentification de zones urbanisées pouvant

---

[201] Art. 22, 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
[202] *Ibid.*
[203] Décret n°84-328 du 3 mai 1984 relatif à l'élaboration des plans d'exposition aux risques naturels prévisibles
[204] **MATE et METL**, Guide méthodologique, *Plan de prévention des risques littoraux*, Ed. La documentation française, 1997, p. 21
[205] *Op. cit*
[206] **VIENOT R.**, *La politique de prévention des risques d'inondation à l'épreuve du développement local : le face à face des acteurs*, mémoire de géographie, Université Aix-Marseille, 1997, p. 14

participer à l'aggravation des risques identifiés ou susceptibles d'en produire de nouveaux, appelant des mesures spécifiques[207].

203 Pour plusieurs raisons, l'outil PPRN semble pouvoir tenir ses objectifs d'information et de prévention. D'une part, parce qu'il se veut être un document unique pouvant répertorier plusieurs types de risques mais aussi parce qu'il s'appuie sur des moyens techniques nouveaux tels que la cartographie afin de « dire » le risque[208]. Cependant, la réussite du PPRN dépend de deux éléments centraux : son niveau de décentralisation et sa forme contraignante. Dans le premier cas, si l'article R. 562-7 du Code de l'environnement prévoit que plusieurs acteurs doivent être sollicités pour avis, à l'image des conseils municipaux intéressés, c'est bien le préfet qui prescrit le PPRN dont la réalisation est confiée aux services déconcentrés de l'État[209]. L'État concerte et coopère avec les collectivités, en vue notamment de légitimer les décisions à venir, tout en demeurant au cœur des modalités d'adoption de ce plan et en détenant des prérogatives importantes à cet effet. Le pouvoir dévolu au préfet est tel que ce dernier peut, en cas d'urgence, rendre opposables certaines dispositions du PPRN de façon anticipée, après consultation des maires concernés par l'arrêté préfectoral[210]. Face aux mécontentements d'élus locaux qui prônaient une atteinte au principe de libre-administration, au droit de propriété ou encore à l'article 7 de la Charte de l'environnement, le Conseil Constitutionnel a pu considérer d'une part qu'une telle prérogative n'aboutissait pas à une décision administrative ayant une incidence sur l'environnement. Selon le juge, il ne s'agissait pas pour le préfet de protéger les milieux naturels mais les populations à travers le gel, provisoire, des constructions et exploitants dans les zones sensibles. En rappelant les termes de l'article 72 de la Constitution, le juge relevait que l'élaboration du PPRN ainsi que son application par anticipation relèvent de la compétence de l'État sans toutefois priver les collectivités locales de leurs compétences. Quant au moyen relatif à l'atteinte au droit de propriété, le Conseil a également jugé que celle-ci est proportionnée eu égard à l'enjeu de sécurité publique poursuivi, dont l'exercice de la prérogative est conditionné à l'urgence de protection des personnes et à un caractère provisoire, dans l'attente de l'approbation d'un PPRN définitif voire dans un délai maximal de trois ans[211].

---

[207] Art. L. 562-1 c. env.
[208] **LE BOURHIS J.P**, « Du savoir cartographique au pouvoir bureaucratique. Les cartes des zones inondables dans la politique des risques (1970-2000) », *revue Genèses*, vol. 68, no. 3, 2007, pp. 75-96.
[209] Art. R.562-1 c. env.
[210] Art. L. 562-2 c. env.
[211] **CC**, déc., 9 sept. 2014, *Commune de Tarasco,* n°2014-411

204 Relevons toutefois que la logique de sécurité civile qui s'entremêle à la prévention, voulue par le PPRN, propulse la commune à un niveau d'intervention tout aussi similaire à celui de l'État. Car lorsque la commune se dote d'un PPRN, celle-ci doit élaborer, dans un délai de deux ans à compter de son approbation, un Plan Communal de Sauvegarde (PCS)[212]. Cependant, ce dernier place le maire non pas au stade de la prévention du risque mais à celui de gestion de la catastrophe et de mise en sécurité de sa population. Dit autrement, la commune n'est pas l'ouvrière de l'anticipation du risque mais plutôt la gestionnaire des conséquences de ce dernier, notamment matérielles, sur ses administrés : *« (...) (Le PCS) détermine, en fonction des risques connus, les mesures immédiates de sauvegarde et de protection des personnes, fixe l'organisation nécessaire à la diffusion de l'alerte et des consignes de sécurité, recense les moyens disponibles et définit la mise en œuvre des mesures d'accompagnement et de soutien de la population (...) »*[213].

205 Suivant ce raisonnement, le PPRN constitue alors le seul outil d'information préventive et de régulation de l'occupation des sols. Mais dans la réalité des territoires, ce dernier sert de cadre général aux risques naturels. C'est son hyper « spécialisation », ses déclinaisons vers un ou plusieurs risques de la même nature, qui rend le PPRN plus effectif. A l'image du Plan de prévention des risques d'inondation, des risques miniers, ou d'avalanches, des Plans spécifiques aux « risques littoraux » vont éclore dès le milieu des années 1900. Et si ces derniers ne sont pas consacrés spécifiquement au sein du Code de l'environnement, ils se déclinent selon le cadre juridique du PPRN. Comme leur nom l'indique, les Plans de Prévention des Risques Littoraux (PPRL) visent à englober une pluralité de risques sans émettre la moindre exclusion : la submersion marine, le recul du trait de côte, l'avancée dunaire ou encore l'effondrement de falaise. Cette vision « multirisques » n'est cependant pas limpide en pratique. Le PPRL du Boulonnais, dans le Pas-de-Calais, va par exemple identifier, dans son étude des aléas, certaines communes « érodées ». Pour autant, la submersion marine figure comme le seul aléa traité[214].

206 Encore aujourd'hui, le champ d'application du PPRN fait naître de nouvelles interrogations et perspectives au regard du contexte : *« La détermination de l'impact du changement climatique sur le recul du trait de côte n'a donc pas un caractère obligatoire.*

---

[212] Art. 13, loi n° 2004-811 du 13 août 2004 de modernisation de la sécurité civile
[213] Art. L. 731-3 c. séc.int.
[214] PPRL du secteur du Boulonnais, prescrit le 13 mai 2016, approuvé le 24 juil. 2018 sur les communes de Ambleteuse, Audinghen, Audresselles, Tardinghen, Wimereux, Wimille et Wissant

Toutefois, dès lors qu'il est identifié que les évolutions prévisibles d'une ou plusieurs composantes de l'aléa de référence peuvent avoir un impact non négligeable en termes de recul du trait de côte du fait du changement climatique, il convient d'en tenir compte lors de la cartographie de l'aléa, s'il est possible d'en quantifier les effets »[215].

207 Les inégalités de traitement du risque dans les territoires littoraux ne doivent pas occulter le rôle contraignant du PPRN, et plus spécifiquement du PPRL, dans la maîtrise de l'urbanisation du littoral aux fins de pallier l'exposition aux phénomènes naturels. Puisque selon la doctrine, précédemment étudiée, les documents d'urbanisme locaux ne peuvent à eux seuls « *caractériser une réelle politique préventive »,* il n'en demeure pas moins que le PPRL ne peut s'aventurer seul et sans l'appui de ces documents. C'est justement l'intention de la loi « Barnier » qui conditionne l'efficacité du PPRN, en sus de son approbation, à son intégration au PLU. En sa qualité de servitude d'utilité publique, le PPRN est annexé à ce dernier[216]. Si le PPRN complète les outils d'urbanisme, il ne constitue pas pour autant une servitude d'urbanisme. Le sort des servitudes « PPRN » a été scellé par le juge administratif dès 2004, dans lequel ce dernier exclut l'éventuelle qualification de servitude d'urbanisme relevant du régime de l'article L. 160-1 ancien du Code de l'urbanisme *: « alors même qu'un tel plan de prévention des risques vaut servitude d'utilité publique et doit, en vertu de l'article L. 126-1 du code de l'urbanisme, être annexé au plan d'occupation des sols auquel s'est substitué le plan local d'urbanisme, la cour n'a pas commis d'erreur de droit en jugeant que les servitudes litigieuses ne pouvaient pas être regardées comme instituées par application du code de l'urbanisme, au sens de l'article L. 160-5 de ce code »*[217]. Il ressort de cette décision que la Commune, bien que non tenu de mentionner les prescriptions du PPRN lors de la délivrance d'une autorisation d'urbanisme, se voit imposer les termes du PPRN au regard de la réglementation de l'urbanisme. Enfin, cette décision reflète les conséquences indemnitaires de la qualité de servitude d'utilité publique du PPRN. En recherchant la volonté d'indemnisation du législateur au travers de la loi « Barnier », le juge constate que ce dernier a entendu *« faire supporter par le propriétaire concerné l'intégralité du préjudice résultant de l'inconstructibilité de son terrain nu résultant des risques naturels le menaçant, sauf dans le cas où ce propriétaire supporterait une charge spéciale et exorbitante hors de proportion de*

---

[215] **DGPR**, Guide méthodologique, *Plan de prévention des risques littoraux*, mai 2014, p. 58, en ligne
[216] Art. L. 151-43 c. urb.
[217] **CE**, 29 déc. 2004, n°257804

l'objectif d'intérêt général poursuivi »[218]. En conséquence, comme toute servitude d'utilité publique ou d'urbanisme, le PPRN ne peut faire l'objet d'une indemnisation des particuliers affectés par celui-ci. En sa qualité de servitude d'utilité publique, le PPRN invite donc le PLU à se conformer au contenu du premier. Convenons cependant que si le législateur est venu supprimer l'obligation de mise en conformité du PLU avec les servitudes d'utilité publique, affectant l'usage du sol, le PPR demeure annexé au PLU. A cette fin, bien que les deux documents s'appliquent désormais séparément, le PPR continue de s'appliquer aux demandes d'occupation des sols. Cette expression du principe d'indépendance des législations et des compétences met en concurrence le PLU et le PPR puisque le texte prévoit que c'est la règle la plus contraignante qui s'applique[219].

208 Ces volontés législatives qui visent à harmoniser la planification d'urbanisme et la prévention du risque marquent un tournant dans les rapports entre l'État et les collectivités, tous deux chargés d'élaborer « leur » document. Certes, l'État dit et fait dire le risque dans l'aménagement. Pour autant, la commune et/ou l'EPCI, eux, sont chargées de concilier à travers le PLU(i) « *la prévention des risques naturels prévisibles* », avec le *« renouvellement urbain, le développement urbain »*[220]. Dès lors, dans les territoires à forte pression foncière, l'élaboration du PPRN est souvent plus longue que le délai de trois ans prévu par le Code de l'environnement[221]. Dans de nombreux espaces littoraux, le préfet est contraint de proroger le délai d'élaboration du PPRN. Ce fût récemment le cas dans la procédure d'élaboration du PPRL sur les communes de Saint-Jean-Le-Thomas, Dragey-Ronthon et Genêts, prorogé de dix-huit mois en raison des *« échanges avec les parties prenantes (qui) ont mis en évidence la complexité du phénomène et la nécessité de compléter les études relatives à l'aléa de référence »*[222].

209 Selon un dernier recensement ministériel, le territoire national est couvert par près de 11 999 PPRN[223], tous risques confondus contre 500 PER comptabilisés avant le vote de la loi « Barnier ». Si un tel nombre démontre une très forte augmentation de la planification du risque,

---

[218] *Ibid.*
[219] Loi n°2000-1208 du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbains
[220] Art. L. 101-2 c. urb.
[221] Art. R. 562-2 c. env.
[222] Arrêté préfectoral, *Portant prorogation de la procédure d'élaboration d'un plan de prévention des risques littoraux (PPRL) sur les communes de Saint-Jean-Le-Thomas, Dragey-Ronthon et Genêts*, n°DDTM-SETRIS-2020-05, 3 fev. 2020
[223] Projet de loi de finances n°3360 pour 2021, chap. 2, *Les crédits consacrés à la prévention des risques*, 2021

il apparait néanmoins discutable au regard des statistiques du Commissariat général au développement durable qui constatent que *« six français sur dix habitent dans des communes exposées aux risques climatiques »*, soit près de 29 657 communes[224]. Plus précisément, sur les 883 communes littorales, seules 370 d'entre elles sont couvertes par un PPRL approuvé ou appliqué par anticipation[225].

210 Actuellement, l'implantation du PPRN dans les territoires semble pâtir de deux difficultés : celle propre à l'opportunité et au contenu du document, et celle relevant du contexte, dans lequel ce dernier doit s'inscrire dans l'environnement littoral. Dans le premier cas, l'élaboration du PPRN est jugée défaillante au travers de la concertation menée et de sa communication[226]. Pourtant, dès 2003, l'État a élargi le niveau « d'association » autour du PPRN, à travers la consultation du public qui précède l'enquête publique[227]. La doctrine relève également un manque de moyens et de compétences des services déconcentrés, une technicité limitée des communes, confrontées à une différence d'interprétation des textes sur le plan local ou des principes de définition de l'aléa de référence[228]. Comme le relève l'exemple du PPRL de Saint-Jean-Le-Thomas, la difficulté principale relève de la définition de « l'aléa de référence », dont la connaissance fait figure de pierre angulaire auprès de la prévention des risques. Ce dernier est devenu l'élément central du PPRN en ce que sa cartographie reflète le choix de scénarios pour appréhender le risque dans l'urbanisation : hypothèses techniques sur le niveau de danger des phénomènes littoraux ou encore les pronostics sur l'échéance. Par le passé, la cartographie du Plan de surface submersible (PSS) n'était élaborée qu'au regard des évènements historiques. L'enjeu de la cartographie des aléas de référence, depuis la fin des années 90, est de concilier les principes élaborés par l'État, surtout celui de précaution, avec les méthodes de définition, ou encore de connaissance, d'un risque naturel sur le territoire. Seulement, l'élaboration de la cartographie peut pâtir d'une difficulté à définir la variabilité des phénomènes sur le territoire et dans le temps voire les interactions entre les phénomènes eux-mêmes.

---

[224] **CGDD**, Rapport, *Risques climatiques : six français sur dix sont d'ores et déjà concernés*, janv. 2020, p. 2
[225] Projet de loi de finances n°3360, *Ibid.*
[226] **PERHERIN C. et al.,** « Les cartes d'aléas littoraux : quand la technique occulte des conceptions différentes de la politique française de gestion des risques », *Revue Aménagement territorial et protection de l'environnement*, VertigO, vol. 22, num. 2, sept. 2022, en ligne
[227] Décret n°2005-3 du 4 janvier 2005 modifiant le décret n° 95-1089 du 5 octobre 1995 relatif aux plans de prévention des risques naturels prévisibles
[228] **DOUVINET J. et al**., « Les maires face aux plans de prévention du risque inondation (PPRI) », *Revue L'Espace géographique*, tom. 40, 2011, pp. 31-46, en ligne

211 Le second facteur à considérer dans le bilan des PPRN en France est relatif au contexte. Comme explicité ci-avant, l'opportunité de son élaboration fait face aux risques de blocages et de craintes de voir mis à mal le développement économique du territoire. La présente reflète une méfiance des collectivités qui ont déjà vu apparaître, quelques années auparavant, des contraintes à l'urbanisation sur le littoral. Si l'instauration d'un document spécifique au risque, annexé au PLU(i), permet de concilier cet enjeu aux défis fonciers du territoire, la doctrine s'interroge sur l'opportunité de prévenir le risque par la seule « contrainte » à l'urbanisation sans intégrer d'autres enjeux de développement du territoire. Faut-il y voir une absence de gestion globale au sein du PPRN ? Force est de constater que la fréquentation touristique, par exemple, ne figure pas comme un paramètre au sein du PPRN, en vue de limiter l'exposition aux risques[229]. Le caractère de « contrainte » est également perceptible auprès des particuliers, au-delà des seules collectivités locales qui rechignent à voir l'État intervenir sur des espaces dont elles ont la gestion. Ces derniers craignent, à juste titre, le risque de dépréciation foncière de leurs propriétés situées en zones délimitées par le PPRN, tout comme les pertes financières personnelles en raison de la non-indemnisation de la servitude d'utilité publique[230]. Ce point de vue doctrinal est toutefois à nuancer en pratique. En 2014, le Centre d'études et d'expertise sur les risques, l'environnement, la mobilité et l'aménagement (CEREMA) a étudié le marché immobilier sur le territoire Nord-Pas-de-Calais où des PPRL sont approuvés ou prescris depuis 2011[231]. Il résulte de cette étude de marché que le prix en zone d'aléa est plus élevé qu'en zone non délimitée par le PPRL. De plus, les scientifiques ne constatent pas de dépréciation postérieurement à la mise en œuvre de l'information acquéreurs locataires (IAL) après l'adoption du PPRL en 2011. A cet effet, l'étude constate une valorisation des appartements en zone d'aléa « fort » et « très fort » par rapport à une localisation hors zone d'aléa. Logiquement, la maîtrise de l'urbanisation dans les zones délimitées par le PPRN raréfie l'offre de biens littoraux et augmente le prix des biens en zone où l'interdiction de construire est circonscrite. Selon l'étude, l'existence d'un PPRL n'a pas d'impact sur le marché et la valeur du patrimoine existant.

---

[229] **MESCHINET DE RICHEMOND N. et al**., *La gestion du risque en France : contre ou avec le territoire ?,* Annales de géographie, vol. 673, Ed. Armand Colin, 2010, pp. 248-267

[230] **BARRAQUÉ B**., « Risque d'inondation : Urbanisme règlementaire ou servitude négociée ? », *Revue juridique de l'environnement*,1995, p.440

[231] **CEREMA** Direction territoriale Nord-Picardie, Synth., *Risque de submersion marine et marchés fonciers et immobiliers sur le littoral du Nord-Pas-de-Calais*, juin 2014, en ligne

212 En conclusion, le PPRL dispose de moyens suffisamment contraignants aux fins d'aboutir à une planification effective du risque. La réussite de ce plan, tient toutefois à l'impulsion de ce document dans les territoires, tant par l'État qui est chargé de l'instaurer que par les collectivités, chargées de l'alimenter au regard des circonstances locales. La maîtrise de l'urbanisation dans les zones menacées est reconnue comme le moyen de prévenir efficacement, mais elle demeure sous-utilisée, en raison des intérêts de développement économique contradictoires. Dans sa circulaire du 21 janvier 2004 à l'attention des préfets, le ministre, chargé du tourisme et de la mer, mêle *« la maitrise du développement urbain »* à la mise en application du PPR. Pour autant, l'objectif de *« maîtrise du développement urbain »* au regard du risque est si fortement visé dans cette circulaire que l'État ne cantonne pas le rôle des préfets au seul PPR : *« Sans attendre l'approbation d'un PPR, si un risque a été identifié, vous disposez des moyens nécessaires pour vous opposer à la délivrance d'autorisations d'urbanisme. Dans les cas où la vie humaine serait exposée, vous devez les employer »*[232]. Partant, dans les communes qui ne disposeraient pas de PPRL voire lorsque le maire autoriserait une construction qui contreviendrait aux prescriptions d'un PPRL existant, le préfet est appelé à en connaître la légalité conformément à l'article R. 111-2 du Code de l'urbanisme.

213 Ce dernier mot laissé à l'État - sous réserve du pouvoir du juge - lorsqu'est notamment en jeu la sécurité publique, ne doit pas pour autant occulter l'influence des collectivités face aux réalités des territoires. Car « dire » le risque comme invite le PPRL à le faire ne signifie pas « gérer » ce dernier globalement[233]. Si le risque est désormais planifiable et opposable aux décideurs locaux ainsi qu'aux administrés, les premiers doivent parvenir à prendre en compte une politique des vulnérabilités dans un contexte juridique saturé[234], situé entre « préservation » certes, et « mise en valeur ». Ce dernier point, justement, est à l'origine d'un mouvement constant de remise en cause d'un droit applicable à l'environnement littoral, quitte à brouiller l'efficacité des principes utiles à une prévention des risques littoraux.

---

[232] Circulaire du 21 janvier 2004 relative à la maîtrise de l'urbanisme et d'adaptation des constructions en zone inondable, non paru au J.O, publiée le 15 août 2023 au BOMEDD n°15, NOR : DEVP0430129C
[233] *Ibid.*
[234] *Ibid.*

2. Une remise en cause croissante des principes d'urbanisme littoraux : une tendance aménagiste comme la résultante d'une difficulté à concilier le multisectoriel

214 La très grande part des acteurs littoraux reconnaissent à la loi de 1986 sa vision « protectrice ». Celle-ci est d'ailleurs largement plébiscitée par près de 91% des français qui *« jugent qu'il faut maintenir en l'état la loi votée en 1986 pour « éviter le bétonnage des côtes » et « préserver les espaces naturels », contre 9% seulement favorables à son assouplissement pour soutenir l'activité économique »*[235].

215 Pour autant, à l'instar de la loi « Montagne »[236], une dilution de la loi « Littoral » s'est enclenchée progressivement autour des principes fondateurs de celle-ci. Ce mouvement d'assouplissements résulterait d'un sentiment « d'application à géométrie variable » du texte, d'une saturation du droit sur l'espace terre-mer voire de difficultés à développer économiquement les territoires[237].

216 L'après loi « Littoral » n'est pas synonyme d'un retour brutal au « tout à l'aménagement » démesuré. Au contraire, c'est l'addition de révisions cycliques, à l'instar des nombreux cavaliers législatifs, ou d'interprétations permissives de l'administration qui permettent d'atteindre sérieusement le cœur du texte. Dès 1992, le pouvoir réglementaire va notamment permettre d'implanter au sein d'un espace littoral remarquable des « *locaux d'une superficie maximale de 20 mètres carrés, liés et nécessaires à l'exercice de ces activités pour répondre aux prescriptions des règlements sanitaires nationaux ou communautaires* »[238]. C'est à partir de ce texte que l'État conceptualise l'aménagement « léger ».

217 Outre l'hypothèse d'éventuelles pressions économiques sur les dispositions protectrices de la loi « Littoral », les prémices d'un dépeçage du texte résultent d'abord de l'imprécision des principes eux-mêmes, voulu par le législateur en 1986. Voulu car la loi « Littoral » invitait l'échelle locale, dans un contexte de décentralisation, à se responsabiliser et se saisir de l'application du texte. Or, et ce malgré l'intervention du décret du 29 mars 2004, de nombreux

---

[235] **IFPOP**, « Les Français et l'aménagement du littoral », 15 juin 2014, en ligne
[236] Loi n°85-30 du 9 janvier 1985 relative au développement et à la protection de la montagne
[237] **BIZET J. et al**., Rapport d'information au nom de la commission du développement durable des infrastructures, de l'équipement, et de l'aménagement, *La loi littoral*, n°297, en ligne
[238] Décret n°92-838 du 25 août 1992 modifiant l'article R. 146-2 du code de l'urbanisme

articles centraux sont laissés à la merci de l'interprétation des juges. Parmi ces articles, celui de l'extension de l'urbanisation devant s'établir en continuité avec *« les agglomérations et villages existants »* ou en *« hameaux nouveaux intégrés à l'environnement »* selon l'ancien article L. 146-4 du Code de l'urbanisme. Déjà lourdement impacté par la période d'aménagement du littoral au long des années 1960, le monde agricole perçoit le principe de continuité, en ce qu'il appréhende indifféremment tout type de construction, comme un obstacle à son développement dans les communes littorales. Le Conseil d'État avait en effet jugé que le classement par le POS en zone agricole d'un terrain d'assiette vierge en vue de l'aménagement d'un élevage industriel ne pouvait déroger au principe de continuité[239].En réponse, la loi d'orientation agricole de 1999[240] permettra de déroger au principe de continuité en autorisant les constructions et installations en rapport aux activités agricoles voire forestières qui seraient « incompatibles » avec le voisinage des zones urbanisées. A mesure de cinq-cents installations d'exploitations agricoles par an sur le littoral français au début des années 1990, cette dérogation pouvait laissait craindre une atteinte forte à l'environnement littoral[241]. Afin de limiter le risque d'une interprétation excessive de cette permission d'aménager, le législateur a pris la peine d'encadrer le risque d'interprétation excessive, selon des précautions environnementales mais surtout paysagères. Partant, l'aménagement est permis en dehors des espaces proches du rivage moyennant un accord du représentant de l'État ainsi qu'un avis d'une instance aujourd'hui dénommée commission départementale de la nature, des paysages et des sites[242].

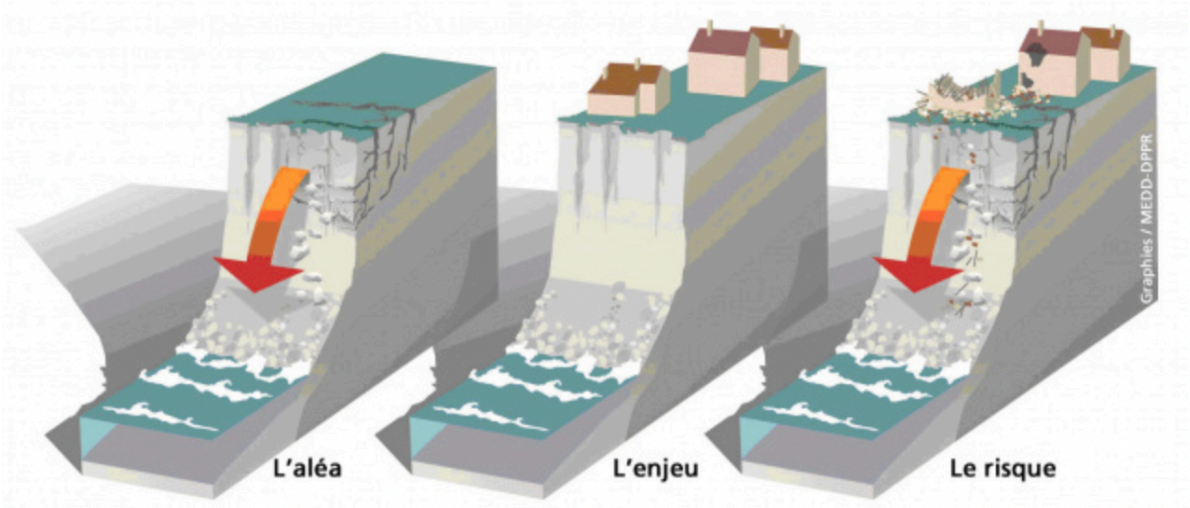
218 Un tel assouplissement de la loi « Littoral » soulève toutefois un sentiment de contradiction, voire une limite aux objectifs de conciliation entre « préservation » et « mise en valeur » de ce texte. Par exemple, la dérogation ferait obstacle au développement d'une agriculture biologique et notamment à l'implantation de bâtiments agricoles aux fins de stocker le matériel, les légumes en zone compatible avec le voisinage, alors même que l'article 1 de la loi « Littoral » pose pour objectif *« le maintien ou le développement, dans la zone littorale, des activités agricoles ou sylvicoles, de l'industrie, de l'artisanat et du tourisme »*[243]. D'autre part, la dérogation ne prenait pas en compte le contexte spéculatif du littoral. Initialement, l'article

---

[239] **CE**, 15 oct. 1999, *Commune de Logonna Daoulas*, n°198578, 198579
[240] Loi n° 99-574 du 9 juillet 1999 d'orientation agricole
[241] **LEFEBVRE (F.) et al**., *Agriculture du littoral : faut-il tirer la sonnette d'alarme ?*, actes de l'atelier du Conservatoire du littoral des 21 et 22 mai 2008, *Le littoral a besoin d'agriculture(s) : comment innover pour des exploitations viables et valorisant l'environnement*, Pennedepie, p. 3, en ligne
[242] Décret du n° 98-865 du 23 septembre 1998
[243] *Ibid.*

L. 121-10 du Code de l'urbanisme n'envisageait pas l'éventuel changement de destination de ces bâtiments à usage agricole et le risque d'une transformation de ces espaces en résidence. Enfin, la dérogation « agricole » reflète une conception étrangère de la loi « Littoral » eu égard à la vision portée sur les espaces naturels. Considérés comme des espaces vides et sans valeur, ces derniers auraient donc vocation à accueillir des sites potentiellement polluants qu'il faut à tout prix éloigner des zones urbanisées[244].

219 En donnant une base juridique à des projets économiques tels que la station d'épuration de Toulon en espace proche du rivage, le législateur n'intervient que ponctuellement[245]. Sans aucun critère d'autorisation lié à un risque littoral, ces assouplissements de la loi participent néanmoins à créer de nouveaux enjeux littoraux autour d'une potentielle exposition à un risque littoral.



Crédit : Observatoire de la côte Nouvelle-Aquitaine, Graphies/ MEDD - DPPR

220 Ce sont les années 2000 qui vont manifestement dépasser le cadre ponctuel et marquer une vision évolutive de l'État sur le littoral. Cette période, bien que favorisant des formes nouvelles de l'occupation des sols littoraux, n'est pas sensiblement éloignée de l'esprit de la loi « Littoral ». Mieux encore, le législateur[246] nomme le principe « d'équilibre »[247] et traduit une

[244] **CE**, 19 mai 1993, *Association « Les Verts Var »,* n°124983
[245] Loi n° 94-112 du 9 février 1994 portant diverses dispositions en matière d'urbanisme et de construction
[246] *Op. cit*
[247] Art. L. 101-2 c. urb

approche nouvelle de l'aménagement qui ne cherche plus l'équilibre entre l'aménagement urbain d'une part et la protection du milieu naturel d'autre part mais une conjugaison entre « le développement urbain » avec la protection de l'environnement. Faut-il dès lors parler d'assouplissement de la loi « Littoral » ou d'amendement ?

221 La recherche de conciliation, d'équilibre, posait néanmoins un accroc en pratique. Elle impliquait, en effet, que les objectifs de la loi soient en phase avec la réalité des territoires, et notamment au regard des conflits d'usages en présence. Les tentatives de résolutions de ces conflits amènent alors les documents d'urbanisme locaux à favoriser le compromis et au bout du compte à arbitrer, très souvent, en faveur du développement économique. Dès lors, un tel principe d'urbanisme s'apparentait, à ses débuts, comme un objectif et non à une contrainte en droit. Cependant, le juge va tirer des conséquences du concept d'équilibre. Dans les communes littorales, les dispositions de l'article L.101-2 du Code de l'urbanisme imposent aux collectivités, dans la rédaction des documents d'urbanisme, un développement compatible avec « les sensibilités » propres à l'espace littoral. Dans cette hypothèse, *« s'agissant d'un site remarquable, de prévoir une urbanisation compatible avec la préservation de ce site »*[248]. Pour autant, le législateur va, parallèlement à son objectif d'équilibre, faire pencher la balance vers l'aménagement du littoral. A travers la loi SRU[249], le législateur avait à résoudre la problématique des constructions érigées antérieurement à l'entrée en vigueur de la loi « littoral » sur les espaces naturels et les plages. A cette fin, la loi prévoit qu'un schéma d'aménagement puisse autoriser un maintien voire une construction partielle en bande des cent mètres. Dans les faits, le législateur va surtout s'attarder à répondre de nouveau au juge qui avait censuré, quelques années plus tôt, une opération d'aménagement sur la plage de Pampelonne[250]. Plus qu'une remise en cause de l'autorité du jugement des tribunaux, l'évolution législative revient sur le principe d'inconstructibilité de la bande des cent mètres, pourtant consacrée en 1986 comme un moyen de prévenir *« les sensibilités (...) l'érosion côtière »* par son éventuelle extension. Certes, la loi SRU conditionne cette constructibilité des cent mètres à la conciliation des *« objectifs de préservation de l'environnement et d'organisation de la fréquentation touristique »*. Il n'est cependant pas question de concilier ces constructions, à quelques mètres à peine du rivage, avec une prévention du risque. Une

---

[248] **CE**, 10 fév. 1997, n°125534
[249] *Op. cit.*
[250] **MEHL-SHOUDER**, concl. sur **TA Nice**, 23 déc. 1996, *Association Vivre dans la presqu'île de Saint-Tropez c. commune de Ramatuelle*, *revue BJDU*, 1/1998, p. 2

vision paradoxale, lorsque le même texte en son article 1er vise *« une utilisation économe et équilibrée des espaces naturels (…) la prévention des risques naturels prévisibles »*[251].

222 Le principe d'équilibre va également souffrir des superpositions législatives, post-1986, aboutissant à des conflits dans les communes littorales. Alors même que l'État avait pour objectif de maîtriser l'urbanisation, l'article 55 de la loi SRU impose aux communes un taux de 20 ou 25 % de logements sociaux. Face au contexte de pression spéculative, la forte artificialisation, et les règles d'urbanisation adoptées quatorze ans plus tôt, de nombreuses collectivités littorales se sont trouvées en situation de blocage. Car à défaut de respecter les objectifs susvisés, la loi prévoyait un prélèvement annuel effectué sur les ressources de la commune. Ce risque de pénalités, contraignant les communes à atteindre le taux de 20 à 25% malgré le peu de foncier constructible pour beaucoup d'entre-elles, appelait une adaptation aux réalités du littoral d'un texte émis à l'origine pour « *les communes de la banlieue parisienne qui ne jouaient pas le jeu de la solidarité et qui refusaient la mixité sociale »*[252]. Il est vrai, la loi SRU prévoyait une exemption pour les communes *« dont plus de la moitié du territoire urbanisé* »[253] était soumis à une inconstructibilité liée à plan d'exposition au bruit ou à une servitude de protection prévues par le Code de l'environnement[254]. C'est pourtant seulement à partir de 2013 que l'exemption a pu être motivée à partir d'une inconstructibilité *« (…) résultant de l'application du règlement (…) d'un plan de prévention des risques naturels défini (…) ».* La difficulté de concilier les politiques d'aménagement et de protection sur l'environnement littoral n'en était pas moins résolue. Toutes les communes littorales ne sont pas dotées, par exemple, d'un PPRN.

223 Le législateur est venu compléter ce régime d'exemption sans nommer les communes littorales, mais les communes situées dans des agglomérations *« peu tendues »,* et hors agglomérations, *« dans les secteurs isolés, mal desservis et peu attractifs »* pour les ménages dits modestes et les bailleurs sociaux[255]. Malgré ces exemptions par l'État, qui dénombre tous les trois ans les communes « carencées » sur la base de ces critères, dont certaines communes littorales, celles-ci seraient *« loin de répondre à l'ensemble des problématiques rencontrées par*

---

[251] *Ibid.*
[252] **LA DÉPÊCHE**, « Loi SRU : un passage obligé à adapter aux réalités du littoral », 20 mars 2022, en ligne
[253] Art. L. 302-5 c. cons. hab.
[254] Art. L. 515-8 à L. 515-11 c. env.
[255] Loi n° 2017-86 du 27 janvier 2017 relative à l'égalité et à la citoyenneté

les communes littorales (…) souvent pénalisées, parfois lourdement, alors que leur marge de manœuvre en matière de construction de logements sociaux est extrêmement limitée pour ne pas dire quasi-nulle »[256].

224 La très grande majorité des communes littorales sont des espaces tendus et attractifs, dont les constructions sont quasi-exclusivement accompagnées de structures de transports. A cette fin, l'angle d'exemption écarte de fait de très nombreuses communes littorales, qui d'ailleurs ne peuvent espérer être exemptées par l'État que sur proposition de l'EPCI d'appartenance. Sans considération spécifique envers les communes littorales disposant de peu de foncier constructible, l'État motive sa non-exemption par un développement *« parfois massif, de l'offre de logements privés, voire de résidences secondaires »* dans d'autres communes du littoral[257]. Autrement dit, puisqu'une bonne partie du littoral se développe massivement par l'initiative privée, la politique publique dite de mixité sociale doit à son tour s'intégrer dans ce mouvement quitte à contraindre l'ensemble de ces communes, sans tenir compte de toutes les spécificités territoriales. Enfin, la loi SRU ne précise pas la répartition des logements sociaux au sein même de l'échelle communale.

225 La quasi-totalité des assouplissements de la loi « Littoral » illustre une tendance favorable à l'aménagement. Une tendance qui s'accompagne presque exclusivement de précautions soit paysagères soit architecturales. En témoigne notamment la notion d'aménagement « léger » dont la liste n'a cessé de se rallonger. Dans une circulaire du 15 septembre 2005, l'État consacre comme « *aménagements légers si elles sont traditionnellement implantées dans la région et font l'objet d'une parfaite intégration dans le site tant du point de vue paysager qu'architectural* »[258].

226 Suivant ces deux enjeux, le littoral est pris en étau entre la demande croissante de logements d'une part, et l'implantation d'aménagements « légers ». La prévention des risques, elle, ne peut être perçue, à nouveau, que très indirectement, eu égard aux conséquences qu'induirait l'urbanisation sur ces espaces. Dans ce contexte, l'urbanisme littoral va de nouveau

---

[256] Question n°03421 de M. Yannick Botrel, publiée au J.O Sénat, 22 fev. 2018, p.761
[257] Réponse du ministère de la Cohésion des territoires et des relations avec les collectivités territoriales, J.O Sénat, 13 juin 2019, p. 3084
[258] Circulaire n° 2005-57 UHC/PS1 du 15 septembre 2005 relative aux nouvelles dispositions prévues par le décret n°2004-310 du 29 mars 2004 relatif aux espaces remarquables du littoral et modifiant le code de l'urbanisme

évoluer à travers la loi ELAN, votée en 2018[259]. On ne parle plus de dérogations ponctuelles, exceptionnelles mais bien d'une remise en cause d'un principe fondamental édicté par la loi de 1986 : l'extension de l'urbanisation en continuité, visant, du moins officiellement, à lutter contre le mitage des territoires. Pour preuve une nouvelle catégorie d'espace urbain, en sus des villages et agglomérations existants et hameaux nouveaux intégrés à l'environnement, est créée. A la lecture de l'article L. 121-8 du Code de l'urbanisme, il s'agit de *« secteurs déjà urbanisés (...) à des fins exclusives d'amélioration de l'offre du logement ou d'hébergement et d'implantation des services publics, lorsque ces constructions et installations n'ont pas pour effet d'étendre le périmètre bâti existant ni de modifier de manière significative les caractéristiques de ce bâti »*[260].

227 Fallait-il néanmoins s'en inquiéter pour la stabilité naturelle du littoral ? D'apparence, oui. Car en supprimant la notion de « Hameau Nouveau Intégré à l'Environnement » (HNIE), l'article 42 du texte fait disparaître *de facto* l'obligation de veiller à l'insertion d'un aménagement nouveau au sein d'un environnement. Suivant cette obligation, l'aménagement futur devait s'en tenir à une intégration à l'environnement. Pourtant, malgré une interprétation jurisprudentielle nourrie, encore que tardive, il ne s'agissait pas de conditionner l'urbanisation en HNIE à l'absence de menace naturelle. Là encore, le Conseil d'État consacre des restrictions essentiellement architecturales et paysagères. Assurément, lorsqu'il délimite le nombre d'habitations formant un hameau, afin d'écarter tout rapprochement au régime du village et de l'agglomération existants, il va maîtriser l'urbanisation du littoral. Puisque le HNIE ne doit pas être trop grand, de *« faible ampleur »*[261], le juge exclut les projets d'opérations d'aménagement d'envergure à plusieurs dizaines de milliers de mètres carrés de surface de plancher[262] . Mais face à l'absence de définition du HNIE par le législateur, l'ampleur et le nombre de constructions admises dans une telle extension de l'urbanisation est disparate. Lorsque la doctrine administrative définit le HNIE comme un ensemble de *« 10 ou 15 constructions regroupées et insérées dans le site »*[263], le juge admet un ensemble immobilier de dix-neuf constructions[264]. Raisonner en nombre de constructions est un choix discutable. Dans ce cas jurisprudentiel, le juge admet un ensemble de dix-neuf bâtiments, cela est certes peu éloigné de

[259] Loi n° 2018-1021 du 23 novembre 2018 portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique
[260] Art. L. 121-8 c. urb.
[261] **CE**, 3 avr. 2014, *Commune de Bonifacio*, n°360902
[262] **CE**, 3 juil. 1996, *Société civile immobilière Mandelieu*, n°137623
[263] Circulaire n°2006-31 du 14 mars 2006 relative à l'application de la loi littoral**,** non paru au J.O
[264] **CAA Marseille**, 20 nov. 2009, n°08MA02832

l'orientation administrative, mais dont la surface de plancher frôle les 11 000m², le tout accompagné de deux-cent-cinq places de stationnement. L'effort paysager du HNIE tient à l'organisation spatiale des constructions projetées. A travers cet exemple jurisprudentiel, le lot de cinq constructions pavillonnaires, bien que regroupées en vue de limiter leur impact visuel, ne pouvait être qualifié de HNIE en ce qu'il se situe en urbanisation diffuse et *« s'ouvre à l'est sur un espace naturel et à l'ouest sur un vaste espace classé comme remarquable en application de l'article L. 146-6 du code de l'urbanisme »*[265]. Le volet architectural s'apparente quant à lui à un respect plutôt vaste des traditions locales. Le projet de résidence touristique peut s'apparenter à un HNIE lorsqu'il constitue par exemple un *« un petit village provençal »*[266].

228 De plus, la réécriture du principe d'extension en continuité à travers les « secteurs déjà urbanisés » (SDU), reflète davantage la difficile conciliation entre l'opinion publique attachée aux règles protectrices de la loi « Littoral » et la nécessaire amélioration de l'offre de logements en France. Dans ce contexte ambiant, la loi ELAN va permettre l'urbanisation, en SDU, des espaces vierges entourés de constructions. « *Les dents creuses ont un rôle extrêmement important dans la biodiversité* (…) (l'amendement) *repose sur l'argent, la spéculation immobilière et le pouvoir. Les élus veulent la mainmise sur le littoral pour pouvoir l'urbaniser, le densifier, réaliser leurs projets d'urbanisme »*[267] : les prises de position durant les débats parlementaires autour de la constructibilité des dents-creuses sont fortes de la part des associations de défense de l'environnement.

229 Pour autant, l'urbanisation de ces espaces est discutable. Certes, elle constitue un assouplissement formel de la loi « Littoral ». Mais du point de vue paysager et architectural, le remplissage des dents creuses pourrait participer à une lutte effective contre le mitage urbain. Un objectif faisant d'ailleurs écho au principe d'une *« utilisation économe des espaces »*[268] consacré par la loi ALUR. Aussi, l'enveloppe du bâti environnant n'est pas destinée à augmenter en raison de cette forme d'urbanisation nouvelle. Autant d'arguments en pratique qui viennent se mêler aux garanties fixées par la loi au titre des SDU. Ces nouvelles constructions sont interdites dans la bande des cent mètres ainsi que dans les espaces proches

---

[265] **CAA Nantes**, 1er juin 2010, n°09NT01448
[266] *Ibid.*
[267] **GALMICHE B.**, « Loi Littoral : bientôt le comblement des dents creuses ? », France 3 Bretagne, 5 janv. 2017, en ligne
[268] Loi n° 2014-366 du 24 mars 2014 pour l'accès au logement et un urbanisme rénové

du rivage. La CDNPS est saisie pour avis[269]. Enfin, cette possibilité nouvelle du droit de l'urbanisme littoral a pour finalité, selon le texte, d'améliorer l'offre de logement ou encore l'implantation de services publics qui doivent, en théorie, laisser peu de chance à la promotion et la spéculation immobilières.

230 C'est peut-être d'ailleurs dans ce même esprit de compensation aux atteintes faites à la loi « Littoral », que la loi ELAN va mettre un terme à l'ambiguïté jurisprudentielle au titre des aménagements « légers » admis dans les espaces remarquables. Le Conseil d'État avait en effet permis l'installation de clôture sans qu'un tel aménagement ne soit prévu par les textes, entrainant une liste non limitative. L'implantation de l'aménagement léger, dûment autorisé par décret en Conseil d'État, doit désormais veiller à ne pas porter *« atteinte au caractère remarquable du site »*[270].

231 En conséquence, ce dernier texte législatif de taille, dans sa remise en cause formelle de la loi « Littoral », tout comme les dérogations ponctuelles intervenues plus tôt, n'ont que très peu permis de parvenir à une gestion effective du risque à travers l'occupation des sols littoraux. Bien que destinés à répondre tantôt à des cas précis ou plus largement à une politique publique sans grand intérêt pour la prévention des risques, ces mauvais signaux pour les partisans d'une ultra-protection de la loi « Littoral » reflètent les difficultés de conciliation.

232 Certes, un texte comme la loi ELAN ne figure pas comme une réponse adaptée à la gestion du risque dans un contexte de pression foncière du littoral. Elle reflète toutefois les lacunes à prendre une décision globale sur un territoire clivant et parsemé de conflits d'usage. En témoigne l'initiative législative qui lorsqu'elle pense à adapter des territoires littoraux *« au changement climatique »* en développant des outils juridiques novateurs au recul du trait de côte, elle promeut en parallèle des dérogations à la loi « Littoral ». Ce courant réformateur invite d'ailleurs à laisser penser la loi « Littoral » comme un frein à l'adaptation au risque[271]. Adoptée en première lecture le 30 janvier 2018, la proposition de loi relative *« au développement durable des territoires littoraux »*[272], poursuit tantôt la création d'outils *ad hoc*[273] en vue de *« maintenir*

---

[269] Art. L. 121-8 c. urb.
[270] Art. L. 121-24 c. urb.
[271] **SOUSSE M.**, « Faut-il adapter la loi littoral face au phénomène d'érosion ? », *Revue juridique de l'environnement*, 2019, pp. 45-56
[272] Proposition de loi relative au développement durable des territoires littoraux, Sénat, 30 janv. 2018
[273] Voir, Sect.1, § 1., *Une solution « extrême » face au défi de la crédibilité et de l'acceptabilité sociale* p. 378

les activités humaines dans les espaces menacés par le recul du trait de côte »[274] tout en prônant l'adaptation de la loi « Littoral » à travers la suppression du HNIE, le comblement des dents creuses etc. Autant de mesures reprises quelques mois plus tard par la loi ELAN dans son volet littoral à l'exception toutefois des mesures relatives à la gestion du recul du trait de côte. Dès lors, si les débats peuvent prêter à un consensus législatif, ils débouchent sur les seules solutions aux difficultés rencontrées par les élus locaux, et plus particulièrement par les administrés dans l'aménagement des parcelles côtières.

233 Ces difficultés à concilier les nécessités de prévention du risque avec l'aménagement du littoral vont renforcer le caractère multisectoriel des politiques littorales. Assurément, l'action du législateur tend à proscrire une urbanisation incontrôlée du littoral. Mais force est de constater qu'elle a pu renforcer l'aménagement de cet espace fragile. Plus globalement, et à défaut de parvenir à mêler les vulnérabilités de l'environnement aux règles qu'il fixe, le droit de l'urbanisme invite à alimenter un droit du littoral de disciplines juridiques aptes à le maîtriser.

§ 2 : Une assimilation discutable de la politique du risque dans l'approche protectrice de l'environnement naturel côtier

234 La loi « Littoral », pour ne citer qu'elle, souhaite concilier des enjeux en rapport avec la « protection » de l'environnement littoral. Il n'en demeure pas moins qu'elle s'assimile principalement à une loi propre à l'aménagement. Le droit des risques littoraux, qui ne saurait être qualifié comme tel sans stratégie globale, doit trouver les moyens de son effectivité au sein d'un espace saturé par le droit. Alors que le droit de l'urbanisme doit être perçu comme un paramètre à prendre en compte au regard des enjeux qu'il développe, le risque est d'abord naturel. Dans cette quête de moyens d'action, des concepts propres à l'environnement naturel côtier ont pu constituer une approche nouvelle utile à la prévention-gestion du risque **(A)**, tandis que les outils règlementaires et contractuels applicables au littoral, s'ils sont écologiquement très forts, sont plus discutables dans leur façon de contribuer à une politique du risque du point de vue de la protection de l'environnement **(B)**.

[274] *Ibid.*

A. Développement durable et impulsion d'une gestion intégrée des zones côtières : un décalage entre le concept et la pratique d'une approche environnementale novatrice

235 L'enjeu de résilience du littoral n'est pas propre à la France. Les organisations supranationales vont progressivement lui insuffler l'idée d'une perception nouvelle dans une gestion durable, non pas de son littoral, mais de la zone côtière, selon des modes de fonctionnement et de gouvernance renouvelés **(1)**. Partant, si l'intégration voulue par cette approche apparaît sensiblement adaptée à l'action en zone côtière, sa réussite en matière de gestion du risque tient à une stratégie au plus près des particularités de l'espace donné **(2)**.

1. Des recommandations internationales pour insuffler un dépassement : l'enjeu préalable de gouvernance environnementale

236 Dans un contexte d'exploitation et d'urbanisation, et peu après la déclaration de 1972, dite *Coastal Zone Management Act,* sur l'environnement, l'organisation des Nations unies (ONU) va appeler de ses vœux une approche intégrée en vue de réduire les conflits d'usages propres à l'espace côtier. « Espace côtier » en ce que l'ONU plaide en faveur d'une interaction entre les utilisations maritimes et littorales.

237 La notion même d'intégration a pu évoluer, le droit supranational de l'environnement ayant mûri à partir d'une *« intégration de la protection à la protection intégrée » de l'environnement »*[275]. Ainsi, il ne s'agit plus d'opposer traditionnellement la protection de l'environnement au développement économique mais d'élaborer une approche plus globale à travers l'élaboration de nouveaux outils, et de méthodes, visant une meilleure performance environnementale dans les politiques publiques menées.

238 Il apparait difficile d'attribuer une seule et même origine aux considérations intégrées selon qu'elle soit politique ou non. La diffusion de la « Gestion Intégrée des Zones Côtières » (GIZC) à l'échelle mondiale se révèle dès les années 1980 à travers de nombreux travaux scientifiques. Au cours d'un colloque organisé en 1989 à Charleston aux États-Unis, ces derniers émettent des recommandations, des références et définissent la politique intégrée

[275] **ALVES M.C**, « La protection intégrée de l'environnement en droit communautaire », *Revue Européenne du droit de l'environnement*, 2003, p. 130

comme un processus vivant au sein duquel *« (...) une stratégie coordonnée est développée et mise en application pour l'attribution des ressources environnementales, socio-culturelles et institutionnelles, afin de réaliser la conservation et l'utilisation multiple et soutenable de la zone côtière »*[276]. D'autres réflexions invitent quant à elles à dépasser l'approche sectorielle dans la gestion des zones côtières tout comme *« la scission des compétences entre les différents niveaux d'administration et l'interface entre terre et mer »*[277]. A cet effet, la GIZC ne se présente pas comme une solution mais comme une méthode nouvelle dans l'approche des enjeux côtiers. En désirant se dissocier d'une gestion littorale parfois lacunaire, la GIZC reflète une intention plus globale, voire plus souple, partant des activités sectorielles, des ressources et des multiples enjeux de l'espace : écologiques, économiques, environnementaux puis sociaux[278]. Autant d'éléments qui viennent accréditer la prise en compte de l'environnement territorial et maritime dans son ensemble dans un esprit de compromis, de consensus.

239 La véritable consécration juridique de la GIZC relève du Sommet de la Terre de 1992 à Rio. A travers son chapitre 17, l'Agenda 21 recommande une ligne de conduite à travers laquelle les États sont invités à se responsabiliser. Nous parlons alors de *« Integrated coastal management ».* C'est aussi et surtout à travers la Conférence de Rio que la désignation de la gestion intégrée s'entremêle au terme de *« sustainable development »* ou développement durable. Concept à partir duquel ses instigateurs entrevoient de répondre aux besoins actuels sans porter préjudice à la capacité des générations suivantes qui auront à traiter de leurs propres enjeux[279]. Pour y parvenir, les États membres de l'ONU ont posé, parmi les principes élaborés dans la Déclaration de Rio, la nécessaire intégration de la protection de l'environnement dans ce processus, qui d'ailleurs *« ne peut être considérée isolément »*[280].

240 A la lecture des définitions de la GIZC développées à l'instant, l'intégration induit plusieurs dimensions qui ne nécessitent pas le seul croisement des activités et enjeux dits sectoriels. Celle-ci supposerait une implication de l'administration, en toutes ses formes, des

---

[276] **SORENSEN J**., « The international proliferation of integrated coastal zone management efforts, Ocean and Coastal Management »*, Revue Science direct*, 1993*,* p. 49
[277] **CICIN-SAIN B. et al**, *Integrated Coastal and Ocean Management, Concepts and Practises,* Ed. Island Press, 1998, p. 39
[278] *Ibid.*
[279] **BRUNDTLAND-HARLEM G**., Rapport de l'ONU sur l'environnement et le développement, *Notre avenir à tous*, avr. 1987, en ligne
[280] *Ibid.*

différentes disciplines scientifiques puis des États entre eux. La DATAR, qui s'est essayé à caractériser ce concept jugé *« flou »*[281], a élargi la perception de cette démarche intégrée à travers l'association au processus de décision de tous les acteurs du territoire. Elle émet enfin la mise en place de structures de gestion puis de suivi[282].

241 Pendant de nombreuses années, l'émergence internationale de la référence GIZC, certes novatrice, est restée au stade des discours, en raison d'abord de son mode de fonctionnement essentiellement bâti sur la concertation. Néanmoins, l'Union européenne (UE) est parvenue à traduire autant que possible ce concept nouveau que le Professeur Le Morvan qualifiera de méthode *« très pragmatique »*[283]. A cette fin, la Commission européenne lance dès 1996 puis publie trois ans plus tard, un programme *« de démonstration »*[284] d'abord méthodologique puis politique. La « démonstration » va se traduire dans les territoires dans lesquels des projets d'aménagement des zones côtières vont être progressivement développés par la Commission européenne : près de 35 projets pilotes à l'échelle locale répartis sur les zones côtières européennes à l'instar de la baie de la Somme sur le territoire métropolitain. A travers le bilan de ces programmes, le Conseil de l'Europe développe, à son tour, une « Stratégie européenne pour un aménagement intégré des zones côtières » en 2000. Si l'UE s'efforce à traduire concrètement ce qui peut s'apparenter à une GIZC dans sa mise en œuvre, celle-ci n'avait pas attendu les années 1990 pour dire l'intégration en zone côtière. En 1977, déjà, un programme d'action des Communautés Européennes en matière d'environnement visait la mise en œuvre de *« principes pour l'aménagement intégré des zones côtières »*[285].

242 Assurément, ces textes internationaux et communautaires semblent concorder autour des méthodes et principes de la GIZC. Il n'en demeure pas moins qu'à l'aube des années 2000, ces derniers ne s'accordent pas sur une définition universelle. Il ne pourrait être reproché à ce concept, visant à intégrer le temps long, d'évoluer en ces propres termes. Néanmoins, à

---

[281] Rapport d'information n°1740, au nom de la commission des affaires économiques, de l'environnement et du territoire*, L'application de la loi littoral*, 21 juil. 2004
[282] **BOUYER C**., *Construire ensemble un développement équilibré du littoral*, Ed. La documentation française, 2004, p.160
[283] **LE MORVAN D**., « Quelle stratégie de gestion des risques côtiers pour l'union européenne », *revue Vertigo*, hors-série 8, oct. 2010
[284] **Commission européenne**, *Les enseignements du programme de demonstration de la Commission européenne sur l'aménagement intégré des zones côtières*, Office des publications de l'Union européenne, Luxembourg, 1999
[285] Résolution du Conseil du 17 mai 1977 concernant la poursuite et la réalisation d'un programme d'action des Communautés européennes d'environnement, J.O.C.E, 13 juin 1977

l'époque, la définition de la GIZC commande davantage de précisions, peut-être pour mieux décliner cette approche nouvelle dans les territoires nationaux. Le Conseil de l'Europe va promouvoir une définition plus complète, en faisant d'ailleurs appel au Professeur Prieur qui mêle *« l'aménagement et l'utilisation durable des zones côtières (…) »*[286] ainsi que les paramètres économiques et sociaux en lien avec la mer. Sa définition est notable en ce qu'elle invite à appréhender les enjeux, notamment littoraux, globalement.

243 Sitôt définie, la gestion intégrée commandait une stratégie, une *« volonté politique »*[287] en vue de la traduire au mieux vers les réalités des territoires côtiers. C'est selon cette approche que la recommandation du 30 mai 2002[288] va influer la stratégie européenne à l'égard des États membres. Suivant les principes de la GIZC élaborés par la Commission européenne en 1999, ces derniers étaient désormais invités à la mettre en œuvre à sa façon.

244 La traduction française de la gestion intégrée au regard de ces recommandations communautaires a été dans la foulée mise en œuvre par le Comité Interministériel de la Mer puis relayée par un Comité Interministériel d'Aménagement et de Développement du Territoire (CIADT) dès 2001. Paradoxalement, ces initiatives nouvelles doivent composer avec un premier bilan des instruments mis en œuvre et assimilables à une politique intégrée en France. Partant, plus qu'une concrétisation du concept de GIZC « à l'européenne », l'intervention du CIADT est d'abord une réponse voire une relance d'outils littoraux existants. Parmi ces exemples, il convient de souligner le Rapport Piquard qui se situait déjà dans une prise de conscience intégrée dans la gestion du littoral. En ces termes, le rapport préconisait la mise en œuvre de Schémas d'Aptitude et d'Utilisation de la Mer (SAUM) dont les objectifs visaient la valorisation puis la planification du milieu marin autour des activités et enjeux littoraux. Bien que le SAUM n'ait pu être mis en œuvre officiellement, le SMVM a bel et bien vu le jour. Il peut être convenu que l'élaboration de ces derniers voire des Schémas Régionaux d'Aménagement (SAR) préfigurait déjà une démarche d'intégration, telle que l'affirmation des liens entre la terre et la mer, entre la nature et l'Homme. Pour autant, face à la très faible quantité

---

[286] **LOZACHMEUR O.**, *La consécration du concept de gestion intégrée des zones côtières en droit international, communautaire et national*. Thèse en droit, Université de Nantes, 2004, p. 837

[287] **MESNARD A-H.**, « L'approche stratégique française des instruments de la gestion intégrées des Zones côtières », *revue Vertigo*, hors-série 5, mai 2009

[288] Recommandation n°2002/413/CE du 30 mai 2002, relative à la mise en œuvre d'une stratégie de gestion intégrée des zones côtières en Europe

de SMVM dans les territoires, le législateur a fait le choix d'intégrer un chapitre « valant » SMVM au sein du SCOT dès 2005. Cette évolution législative s'apparente à une relance d'un outil intégré. La loi « Littoral », dans son objectif de concilier *« l'aménagement, la protection et la mise en valeur »* peut également s'assimiler à ce cadre intégré préexistant, en ce que son fondement reflète la recherche d'un certain équilibre entre préoccupations économiques et environnementales. S'agissait-il toutefois d'une innovation ou d'une traduction des velléités intégrées supranationales ? La première hypothèse est à privilégier, eu égard à l'intérêt porté ensuite par le droit international au principe d'inconstructibilité de la bande des cent mètres à partir du rivage. La règle a notamment été identifiée dans le protocole GIZC, issue de la convention pour la protection de la mer de 1976[289], comme l'un de ses principes fondamentaux. De plus, la loi « Littoral » va être alimentée au gré de la « francisation » de la GIZC. La loi DTR vient en effet amender le texte de 1986 dans l'objectif de coordonner la GIZC à travers la création du Conseil National de la Mer et des Littoraux (CNML) pour *« l'aménagement, la protection et la mise en valeur (...) »*[290]. La loi « Littoral » figure alors comme un cadre d'adaptation aux aspirations communautaires et internationales.

245 La traduction nationale de la GIZC dans les années 2000 a encensé une vision stratégique. Mais paradoxalement, la mise en œuvre de ce concept induit non pas un État stratège mais plutôt un *« État animateur »*[291]. Ce dernier ne peut ignorer une philosophie nouvelle s'appuyant *« sur des démarches partenariales concertés et contractuelle, élaborée au niveau local le plus pertinent (...) la GIZC doit désormais dépasser les approches strictement juridiques et règlementaires, fondées sur la contrainte pour privilégier les logiques de projet de partenariat, à la recherche de consensus »*[292]. Si bien que l'État, en complément d'une impulsion intégrée « terre-mer » dans sa politique côtière, doit privilégier la contractualisation de nouveaux rapports normatifs qui ne peuvent se limiter aux seuls instruments juridiques. Sur ce dernier point, l'approche « développement durable » au sein de l'environnement côtier laisse à penser qu'une participation plus accrue doit être laissée aux acteurs scientifiques et spécialisés des territoires à l'instar du tissu associatif de défense de l'environnement. Le terme « local » interroge tout autant l'échelle pertinente chargée de traduire au mieux les principes de la GIZC

[289] Convention pour la protection de la Méditerranée contre la pollution, Barcelone, 16 fev. 1976
[290] Art. L. 219-1 A c. env.
[291] **DONZELOT J. et al.**, *L'État animateur, essai sur la politique de la ville*, Coll. Ville et société, Ed. Esprit, janv. 1994
[292] *Ibid.*

sur le territoire national. En ce sens, c'est une approche multi-échelles qui doit être normalement recherchée à l'aune de la recommandation du 30 mai 2002. Celle-ci fait référence à une stratégie de coordination, de concertation locale et régionale dont l'encadrement relevait du niveau national. L'échelle communale, *« trop fine »*[293] pour appréhender l'ensemble des problématiques sur l'espace donné, doit ainsi s'appuyer sur une répartition préalable avec les échelons régional, national puis européen chargés d'élaborer les orientations stratégiques de la GIZC. Il est vrai que le choix d'une approche strictement « locale » tenant compte des seules limites administratives des territoires aurait été rapidement désuet au regard des enjeux et de la géomorphologie de l'espace à gérer, bien plus large. Prenant par exemple en compte l'enjeu de l'eau, puisque la GIZC ne se limite pas aux seules considérations terrestres, une pertinence géographique est recherchée. Selon les activités et les interactions en présence, cette approche peut viser une rade, un golfe ou encore une baie, lesquels franchissent aisément les frontières d'une commune. Une méthode qui fait écho à la politique de l'eau menée bien plus tôt par l'État, que l'on peut d'ailleurs qualifier de gestion intégrée. En témoigne l'intégration du rôle de l'eau sur les politiques littorales, et plus globalement côtières, à travers le développement de Schémas Directeurs d'Aménagement et Gestion des Eaux (SDAGE) ainsi que de Schémas d'Aménagement et Gestion de l'Eau (SAGE) dès 1992[294]. Par ces instruments, l'État, à l'initiative du préfet coordonnateur, raisonne alors par bassin hydrographique. Le contrat de baie illustre encore plus précisément la prise en compte d'un périmètre adapté à la gestion d'un enjeu donné. Ce dernier exemple est d'ailleurs le reflet d'une démarche partenariale, le préfet ayant pour mission de réunir les partenaires tels que l'Agence de l'eau, les collectivités, le tissu associatif[295]. Ces trois instruments, bien que démontrant une volonté intégrée de l'État, ne répondent que de façon très sectorielle et donc *de facto* éloignée d'une gestion globale consacrée par les textes supranationaux. Ces derniers diffusent enfin un rôle de l'État, et surtout des services déconcentrés, extrêmement prégnant dans l'élaboration et le fonctionnement stratégique de ces outils.

246 Ce contexte, tantôt lié aux outils côtiers existants élaborés et gérés par l'État, puis aux nouvelles approches communautaires, a invité l'État à adapter, revisiter ses méthodes de

---

[293] **GUINEBERTEAU T. et al**., « La GIZC en France : mirage ou mutation stratégique fondamentale ? *», revue Vertigo*, vol. 7, num. 3, déc. 2006, p. 6
[294] *Op. cit*
[295] Circulaire du 13 mai 1991 relative à l'amélioration de la qualité des eaux littorales et à la participation de l'État aux contrats de baie

fonctionnement et plus simplement ses stratégies au sein d'une décentralisation qui poursuit son cours. Parmi les réponses territoriales les plus novatrices, le gouvernement a poursuivi une logique intégrée en sélectionnant dès 2005 près de vingt-cinq projets qui s'inscriront cette fois dans une expérimentation et surtout dans la mise en œuvre des objectifs définis par la Recommandation européenne du 30 mai 2002. Une circulaire signée le 11 janvier 2005[296] a effectivement participé à l'élaboration d'une nouvelle méthode de projets intégrés qui doivent émaner des territoires. Cet appel à projets voulu par les services de l'État ainsi que par le Secrétariat général de la mer (SGMer) a posé deux objectifs principaux à savoir l'intégration des enjeux intégrés et l'élaboration d'une gouvernance locale dans les territoires volontaires. Cette circulaire permet ainsi d'entrevoir une GIZC en mouvement là où la Recommandation du 30 mai 2002 appelait les États à développer leurs stratégies nationales. D'abord, l'échelle de cette gouvernance locale semble nettement se dégager à travers les quarante-neuf candidatures reçues puisque vingt-huit d'entre elles émanent de groupements de communes et treize de l'échelon communal selon les constatations doctrinales[297]. Si tant est qu'elles ne soient que des réflexions locales au cadre proposé par l'État, elles posent les jalons d'un projet stratégique pensé sur le plan décentralisé. Il ne s'agit pas d'imposer aux zones côtières un dispositif élaboré par les pouvoirs centraux mais bien de susciter des projets locaux développés par les acteurs et gestionnaires habituels du territoire. Ces quarante-neuf projets rencontrent toutefois des difficultés à intégrer le concept de développement durable qui induit logiquement un mélange sectoriel. Selon la doctrine, les collectivités locales ont en effet privilégié *« la « préservation de la nature » dans la très grande majorité des dossiers (85%) (…) »*[298] aux dépens des aspects économique et social. Suivant ce constat, il apparait que les collectivités porteuses de projets intégrés ont entendu pallier l'absence de considérations d'abord environnementales, dans une période où le développement économique et la politique sociale sur le plan littoral avaient été principalement traités par les lois « Littoral » et SRU quelques années auparavant.

247 A travers cette stratégie nationale en construction, il a donc été possible de distinguer les différentes influences des échelles présentes : l'État chargé d'élaborer les principes et la mise en œuvre de la GIZC à travers le Conseil national du littoral et de la mer, en lien avec

---

[296] Circulaire du 11 janvier 2005 relative à la mise en œuvre de l'appel à projets pour un développement équilibré des territoires littoraux par une gestion intégrée des zones côtières
[297] **MEUR-FEREC C.**, *La GIZC à l'épreuve du terrain : premiers enseignements d'une expérience française*, Ed. Varia, 2007
[298] *Ibid.*

l'UE. L'échelle locale était toutefois quant à elle dans l'expectative du bilan des collectivités retenues par l'appel à projet national. Il convient d'observer que la GIZC ne bénéficie pas d'un cadre institutionnel spécifique permettant de réunir ces divers acteurs. Or, les définitions de l'approche supranationale conditionnent la réussite du processus à la contractualisation. La doctrine dénonce la fragilité de cette relation entre « le haut et le bas » eu égard à la qualité des participants eux-mêmes : risque de non-reconduction des élus décideurs lors des élections locales, évolution de carrière du personnel déconcentré. Autant d'éléments qui pourraient remettre en cause les éventuelles concertations pendantes et entraîner des réticences aux engagements pris plus tôt[299].

248 Le partenariat auquel invite la GIZC est étroitement lié à l'échelle pertinente, invitée le plus souvent à coopérer avec l'État. La relation tripartie local-national-européen voire communal-régional-État développée plus haut est-elle toutefois matérialisable ? La souplesse et le temps long peuvent trouver un écho dans les contrats « Plan État-Région »[300], voués à territorialiser l'action publique autour d'un « compromis »[301] entre aménagement du territoire et développement durable. Dominique Voynet alors ministre en charge de l'environnement, invitait les collectivités littorales à s'insérer dans cette voie contractuelle partagée : *« Même si ces outils sont plus généraux, l'offre de contractualisation que vous propose l'État est apte à relever les enjeux du littoral et à valoriser les atouts spécifiques à cet espace »*[302]. A supposer que ce cadre partenarial soit plus souple, et puisse financer les décisions prises, il n'empêche pas de raviver les débats autour de la pertinence de cette échelle. D'une part, le contrat de Plan État-région invite les parties telles que les communes et groupements de communes à s'associer à la démarche, à condition qu'elles puissent participer au financement des projets qui les concernent. C'est d'abord l'effectivité des décisions prises par cette gouvernance qui interroge. En 2009, André-Hubert Mesnard osait, très justement, une comparaison entre les régions françaises et italiennes en termes de gouvernance intégrée : *« A la différence de certaines régions italiennes, il n'y a pas encore de planification régionale du littoral et des zones côtières, comparable au PPR (plan paysager régional adopté en 2006 par la Sardaigne, plan territorial*

---

[299] *Ibid.*
[300] Loi n° 82-653 du 29 juillet 1982 portant réforme de la planification
[301] **LEROY M.**, « Les contrats de plan État-Régions en France : quelles leçons pour le développement des territoires », *Revue Gestion & Finances Publiques*, vol. 6, num. 6, 2017, p. 15
[302] Déclaration de Mme Dominique Voynet, ministre de l'Aménagement du territoire et de l'environnement, sur la politique du littoral notamment la protection des espaces naturels et le développement des ports, Biarritz le 8 oct.1998

de coordination de la côte (PTCC) adopté par la Ligurie (…) »[303]. Tout en notant la grande utilité du contrat de plan État-région dans le financement au de la zone côtière, l'auteur regrettait alors le caractère non contraignant des Schémas Régionaux d'Aménagement et Développement du Territoire (SRADT) en vue de planifier la GIZC. Fort heureusement, la doctrine a pu compter sur le législateur qui plaça dès 2015[304], le Schéma Régional d'Aménagement, de Développement Durable et d'Egalité des Territoires (SRADDET) dans un rapport de prise en compte et de compatibilité avec le SCOT et à défaut le PLU(i)[305]. Cette position doctrinale, puis législative, ne peut lever les doutes et interrogations sur cette position nouvelle du territoire régional. D'abord parce que la GIZC serait non pas l'émanation de ces collectivités locales mais une *« gestion déterritorialisée du littoral alors même qu'elle parait mettre en valeur des territoires »*[306]. Puisque la GIZC doit être, comme l'estimait jadis Gilles Deleuze, *« une surface d'inscription, un corps lisse et illimité sans organe »*[307], elle ne pourrait donc émaner et s'exercer à partir des échelons communaux, départementaux et régionaux mais plutôt des EPCI, *« périmètres de solidarités »*[308]. Une posture doctrinale qui trouve un écho dans le cheminement juridique touchant les intercommunalités à fiscalité propre. Issu de la loi du 12 juillet 1999, et chargé d'élaborer les projets de développement économique, d'urbanisme et d'aménagement, ce groupement doit logiquement concilier les politiques sectorielles à travers le Projet d'Aménagement et de Développement Durable (PADD) depuis les lois de juillet 2010[309] et « Grenelle II »[310]. C'est d'ailleurs le diagnostic du territoire engagé à travers le PADD qui permet d'articuler l'élaboration du SCOT, en tête des politiques publiques présentées dans les dossiers de candidatures lors de l'appel à projet lancé en 2005, avec la GIZC[311]. Le PADD est le moyen d'alimenter et d'argumenter un projet de GIZC. En quelque sorte, ce dernier illustre une conversion de l'urbanisme à la logique de projet.

249 Si par une forte déconcentration, l'État est présent, il n'est plus omniprésent dans le processus de décision littorale, du moins, du point de vue de la politique intégrée. Dès lors, les difficultés tiennent à la contractualisation, et donc à l'effort de discussions à mener par les

---

[303] *Ibid.*
[304] Loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République
[305] Art. L. 4251-3 CGCT
[306] **DOAT M.**, « Gestion intégrée des zones côtières et décentralisation », *revue Vertigo*, Hors-série 18, déc. 2013
[307] *Ibid.*
[308] Art. L. 5210-1 CGCT
[309] Loi n° 2010-874 du 27 juillet 2010
[310] Loi n° 2010-788 du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement
[311] *Ibid.*

acteurs locaux entre eux, au plus près des enjeux côtiers. Ce paramètre reflète lui-même les incertitudes autour de l'échelle territoriale pertinente pour mener la danse. Ces lacunes partenariales et d'appropriation au processus, tout comme les interrogations quant à l'effectivité du concept GIZC dans la planification, ont récemment évolué sous l'impulsion, à nouveau, de l'UE. A l'image de ce qui est fait au travers du SDAGE, fondé à l'échelle géographique du bassin, la Directive sur la planification stratégique maritime de juillet 2014[312] va impulser en France un cadrage inédit dans l'organisation spatiale et technique de la gestion intégrée. Certes, la Directive prévoyait à son origine d'inclure la mise en œuvre d'une gestion intégrée de la zone côtière. Sous une pression émanant principalement du Royaume-Uni, elle n'est dédiée qu'au milieu marin. Pour autant, l'approche maritime est élaborée en lien direct avec les activités à terre. Pour se faire, elle prévoit une approche commune de l'ensemble des pays membres en matière de planification des zones maritimes, en privilégiant la politique maritime intégrée dans laquelle la prise de décision est coordonnée en vue d'optimiser le développement durable, notamment. La France est alors invitée à planifier à l'échelle de ses façades maritimes, autour de Conseils Maritimes de Façade (CMF) chargés d'établir des Documents Stratégiques de Façade (DSF)[313]. Par la mise en œuvre d'une Stratégie nationale pour la mer et le littoral, la traduction interne vise effectivement *« l'utilisation durable des ressources marines et (...) la gestion intégrée et concertée des activités liées à la mer et au littoral »*[314]. Mais mieux encore, le droit nomme les divers acteurs, notamment locaux, invités à la table des concertations : collectivités locales, associations, organisations socio-professionnelles en lien avec les activités maritimes et littorales[315]. Ces initiatives nouvelles signent par là même le retour d'un État au cœur du jeu mais, plus encore, au sommet de l'ossature de la gouvernance. En visant à régler les compétences internes[316], il se place désormais comme l'acteur incontournable et chef d'orchestre de la gestion des zones côtières. Bien sûr, il consulte, il fédère les acteurs et le public autour des projets intégrés utiles à la stratégie. Cependant, la stratégie demeure élaborée « par » l'État et son adoption est prise par décret, lorsque le conseil maritime de façade est présidé par le préfet maritime et le préfet de région[317]. Le législateur énonce tout de même un rapport de

[312] Directive 2014/89/UE du 23 juillet 2014 établissant un cadre pour la planification de l'espace maritime
[313] Décret n° 2017-724 du 3 mai 2017 intégrant la planification maritime et le plan d'action pour le milieu marin dans le document stratégique de façade
[314] Art. L. 219-1 c. env.
[315] Art. R. 219-1-24 c. env.
[316] **MESNARD A-H**, « Le partage des responsabilités politiques et administratives et la gestion intégrée des zones côtières », *revue Vertigo*, Hors-série 8, 2010
[317] Art. L. 219-2 c. env.

compatibilité entre ce nouveau document planificateur avec le SMVM tout comme le SCOT, pour ne nommer qu'eux[318].

250 En conclusion, il est possible de mesurer le chemin parcouru depuis la Conférence de Rio. Au regard des textes les plus récents, l'État se place aux commandes mais il se situe dans un schéma de partenariat et non dans un dirigisme absolu. La méthode portée est également une barrière aux collectivités et gestionnaires locaux désirant s'affranchir de l'État. Le compromis institutionnel, clarifié, est un prérequis au dépassement sectoriel. Avec ses ambitions, et ses incertitudes, parmi lesquelles les enjeux de financement et de suivi, la GIZC ne peut être véritablement opérationnelle que si elle aboutit à des résultats. Partant, le concept a t-il eu une réelle utilité en réponse aux enjeux de l'environnement littoral ou n'est-il qu'un *« label de connivence (...) pour résoudre des problèmes mineurs de gestion de la zone côtière »*[319] ?

2. <u>Du discours intégré aux initiatives locales : un cadre adapté à la prévention du risque encore marginal</u>

251 Pour agir il faut d'abord identifier. Pour construire, il faut compter sur un concept qui touche plus spécifiquement les enjeux du territoire, à partir d'un cadre général donné. Une façon de légitimer davantage l'idée faite du littoral par le supranational auprès des élus, du tissu associatif ou encore du public. La politique de l'UE aborde, il faut le dire, depuis fort longtemps ce qui relève du risque côtier. Le premier programme d'action des Communautés européennes de 1973 s'inquiétait déjà de *« menaces de pollution des côtes (...) d'eutrophisation dans certains estuaires et zones côtières »*[320]. Ce programme a permis l'élaboration d'une stratégie qui ne visait toutefois que très essentiellement la lutte contre la pollution marine et l'évaluation des risques liés aux polluants sur le milieu marin. Un parti pris confirmé postérieurement par l'intervention de politiques plus spécifiques telles que relevant de la pêche ou de la navigation toutes deux intéressées par la prévention des risques de pollution accidentelle ou d'atteinte aux ressources. De plus, et comme le fait remarquer très justement Didier Le Morvan, l'UE privilégie à la notion de « risque côtier » celle de *« problèmes auxquels les zones côtières sont*

[318] Art. L. 219-4 c. env.
[319] *Ibid.*
[320] Déclaration du Conseil des Communautés européennes et des représentants des gouvernements des États membres réunis au sein du Conseil, du 22 novembre 1973, concernant un programme d'action des Communautés européennes en matière d'environnement, publié au Journal officiel n°C 112 du 20 déc. 1973

confrontées »[321] qui induit la gestion de « problèmes » existants et identifiés à l'inverse du « risque côtier » potentiel, incertain et générateur d'une éventuelle catastrophe. Autrement dit, et outre le seul débat autour du terme utilisé, qui peut induire une hiérarchie entre risques, l'UE a d'abord eu des lacunes à intégrer le temps long en matière de menace côtière.

252 Néanmoins, dans sa quête d'une économie plus durable de la mer et plus globalement d'une politique intégrée de la zone côtière, la Commission européenne développe un « livre vert »[322] qui consacre une approche spécifique, voire prédominante, de l'environnement côtier sur le temps long. Ce tournant politique et géographique de l'environnement côtier se situe dès lors dans l'étroite lignée de la recommandation de mai 2002 qui se référait déjà à une gestion bâtie sur le long terme autour des besoins de la société actuelle puis future. C'est d'ailleurs à partir du facteur « changement climatique » que l'UE va nommer de nouvelles formes d'atteintes naturelles en zone côtière : la montée du niveau de la mer en raison de la fonte des glaces, l'accentuation de la fréquence et de l'intensité même de la menace naturelle. Le considérant n°5 de la recommandation ne peut être plus explicite : *« La menace qui pèse sur les zones côtières (...) aggravée par les effets des changements climatiques (...) modifient la fréquence et la force des tempêtes et accentuent l'érosion côtière ainsi que les risques d'inondation »*[323]. La mutation du climat a été appréhendée comme un paramètre du couple gestion intégrée-risque. Non pas par l'UE, mais par les Nations unies qui adoptent une convention cadre *« sur les changements climatiques »* [324] dont la responsabilité commune mais différenciée des États doit s'accompagner d'une préparation, d'une coopération ou encore d'une adaptation aux effets du « changement » climatique par le biais d'une action préventive intégrée. En ce sens, le concept de GIZC ainsi que ses principes, sont soucieux d'être en cohérence avec l'évolution même de la gestion du risque : une gestion durable dans un contexte de changement climatique. Bien entendu, le droit international développe une lecture de la zone côtière plus attentive au déploiement de stratégies de gestion intégrée et coordonne les États pour y parvenir. Toutefois, c'est bien au niveau européen que ce sont développés des cadres statutaires de la zone côtière et des mécanismes d'une gestion intégrée qui dégagent un cadre territorial d'analyse, d'intervention, plus précis et mieux identifié. Car en effet, « dire » le

---

[321] **LE MORVAN D.**, « Quelle stratégie de gestion des risques côtiers pour l'union européenne », *revue Vertigo*, Hors-série 8, oct. 2010, en ligne
[322] Livre vert, *Initiative européenne en matière de transparence*, Commission des Communautés européennes, 3 mai 2006
[323] *Ibid.*
[324] Convention-cadre des Nations unies sur les changements climatiques, New-York, 9 mai 1992

risque a longtemps été sollicité avant que puisse désormais lui être quémandé un espace d'application, de conversion. Le Professeur Prieur soulignera que la GIZC ne se décrète pas puisqu'il s'agit d'un processus, ne pouvant être accompli que par une forte impulsion de l'État, en lien étroit avec les collectivités territoriales *« qui doit pouvoir s'appuyer sur une vraie légitimité fondée sur le droit »*[325].

253 Deux ans après le vote du Livre Vert, la réponse supranationale de l'environnement va ainsi évoluer, et tendre vers une réponse plus pragmatique à l'initiative des États parties à la Convention de Barcelone de 1976[326] et amendée en 1995. Pour répondre à la nécessaire coopération régionale des États ainsi qu'à la demande de moyens juridiques d'application du principe de GIZC sur le littoral, un premier traité international est signé à Madrid en 2008[327]. Ce protocole n'est pas sans importance puisque d'abord il vise une zone côtière extrêmement attractive et fragile, à savoir la Méditerranée, par ses aménagements, ses activités et conflits d'usages, et par l'implication d'une gestion entre pays limitrophes en vue de sauvegarder un patrimoine naturel et culturel commun. Seulement, dans quelle mesure ce protocole a pu insuffler une gestion des risques littoraux dans un contexte de politisation du changement climatique ? En quelque sorte, les principes fondamentaux de la GIZC ont-ils su s'accommoder du risque puis le traduire en actions face aux vulnérabilités présentes et à venir ?

254 Les parties font en tout cas le constat de risques présents en zones côtières, au sein de ce champ d'action pour la Méditerranée, accentués par le facteur « changement climatique » et de montée des eaux. Elles concluent alors à la nécessité d'adopter des mesures d'adaptation durables en vue de réduire les effets dommageables de ces phénomènes. Pour dépasser la phase de préoccupation, vers la matérialisation des objectifs, les parties entendent tenir compte d'un large ensemble de facteurs du littoral à l'instar de la géomorphologie ou des qualités socio-économiques et culturelles. En plus du terme « risque », les parties ciblent plus spécifiquement les « aléas naturels » concernés, exceptions faites de la submersion marine et de l'inondation. L'article 23 de ladite convention vise plus particulièrement l'érosion côtière, article à travers lequel les parties entendent s'engager à l'adoption de mesures utiles au maintien ou à la restauration de l'ouvrage naturel afin qu'il puisse mieux résister aux affronts de la montée des

---

[325] **PRIEUR M.**, « Rapport de synthèse sur la gestion intégrée des zones côtières », *revue Vertigo*, Hors-série 5, mai 2009
[326] *Op. cit.*
[327] Protocole relatif à la gestion intégrée des zones côtières (GIZC) de la Méditerranée, Madrid, 21 janv. 2008

eaux. Il ne s'agit pas des seuls paramètres dressés par le Protocole en vue de lutter contre ce phénomène naturel mais il suffit à comprendre l'idée première des parties en vue de correspondre au mieux au concept de développement durable. Celles-ci se tournent en effet vers une gestion durable, souvent qualifiée de « souple », basée sur la nature, en discordance avec la gestion dite « dure » dont les méthodes historiques de protection employées rappellent les digues, les épis etc. Mais paradoxalement, la défense du littoral par des ouvrages y compris dans le but de lutter contre l'érosion côtière figure elle aussi entre les lignes de cet article spécifique. Néanmoins, sur la forme, elle se situe postérieurement aux vœux de gestion « souple » mais surtout, les termes disposent que l'impact de ce dernier doit être particulièrement attentif aux conséquences sur le risque lui-même et sur les effets économiques pouvant résulter de son implantation. Ce texte amorce ainsi un changement des principes d'action mais également des méthodes puisqu'il induit, sur ce dernier point, une évaluation.

255 Le risque est en ce sens consacré dans les politiques supranationales spécifiques à la GIZC. A-t-elle toutefois bouleversé le droit de l'environnement littoral alors en vigueur en France ? Parmi les grandes lignes de ce protocole, les États parties prévoyaient une zone d'inconstructibilité dans les zones côtières *« à partir du niveau atteint par le plus grand flot d'hiver »*[328], pour laquelle les notions de *« changement climatique »* et de risques naturels impliquent qu'elle ne soit pas inférieure à cent mètres. Une mesure qui laisse peu de doute sur ce que prévoyait déjà la loi « Littoral » depuis 22 ans, sans toutefois avoir pour paramètre le changement climatique. En ce sens, la GIZC, sur ce point précis, ne permet pas un apport nouveau en droit interne, du moins en France. Le Protocole apparait d'ailleurs moins contraignant puisque le droit français consacre quant à lui la possibilité d'étendre la bande d'inconstructibilité à plus de cent mètres. Au contraire, ces préconisations supranationales auront eu un impact notable dans les pays limitrophes, à l'image de l'Espagne qui, aidée par une résolution du Parlement européen le 17 septembre 2013, a réformé « sa » loi « Littoral » : la *« ley de Costas »*[329] autour des conséquences du changement climatique tout comme le Maroc qui, à travers ces engagements internationaux, développe sa propre politique du littoral et de conciliation autour de ses enjeux économiques[330]. C'est l'homogénéité qui est ici recherchée entre les pays limitrophes. En effet, comment espérer raisonner en « zone côtière » voire en

[328] Art. 8.2. *Ibid.*
[329] Ley 22/1988, de 28 de julio, de Costas, BOE num. 181, 29 juil. 1988
[330] **BENMASSAOUD Z. et al**., « La gestion intégrée des zones côtières : outil juridique de préservation du littoral marocain », *revue Le Journal d'Économie, de Management, d'Environnement et de droit*, vol. 3 n°1, fev. 2020

façade maritime si les États n'harmonisent pas leurs propres politiques côtières en premier lieu ? Préférant parler de *« rapports nationaux réguliers »*[331], Michel Prieur dispose que *« le niveau national ne peut à lui seul répondre spontanément à toutes les exigences de la gestion intégrée, car les droits nationaux sont, le plus souvent, enfermés dans des schémas traditionnels qui ignorent le concept d'intégration au niveau juridique »*[332]. Sur ce point, le législateur français ne semblait pas en retard sur ses voisins puisqu'outre les acquis de la loi « Littoral », celui-ci avait instauré plus tôt l'obligation faite aux constructeurs ou opérateurs publics ou privés de procéder à des études d'impact et la soumission des projets à des enquêtes d'utilité publique, renforçant ainsi singulièrement la loi de protection de la nature de 1976[333]. La démocratisation de l'enquête publique a eu pour objet de mesurer et limiter les effets des opérations susceptibles d'affecter l'environnement en raison de leur nature, de leur consistance mais surtout des zones concernées. Un cadre procédural qui sans surprise a été repris par le Protocole Méditerranéen[334] mais qui a permis de prendre de la hauteur, du moins géographiquement, comme voulu par le concept même de la GIZC à travers le « dépassement », en développant l'étude d'impact transfrontalière[335].

256 Le droit interne a inspiré des accords supranationaux propres à la gestion du risque à travers le concept de GIZC. Quant à savoir si l'ensemble des préconisations de la communauté internationale ont pu effectivement participer à la prévention et ou à la gestion du risque littoral, il s'agit de prêter une attention toute particulière à la mutation du recours à la GIZC en pratique.

257 Sur le plan national, le but de convertir la politique publique locale aux préconisations de l'approche intégrée et globale de la GIZC implique d'entremêler l'environnement côtier aux aspects humains, économiques, sociaux voire culturels. Autant de croisements d'enjeux qui tendent vers un projet de territoire.

258 Quelques bilans ont pu être amorcés au regard des programmes pilotes et expérimentations européennes intervenues depuis 1997, des appels à projets lancés par la Délégation Interministérielle à l'Aménagement et à la Compétitivité des Territoires (DIACT)

---

[331] **PRIEUR M.**, « Le Protocole de Madrid à la Convention de Barcelone relatif à la gestion intégrée des zones côtières de la Méditerranée », *revue Vertigo*, Hors-série n°9, 2011
[332] *Ibid.*
[333] Loi n°76-629 du 10 juillet 1976 relative à la protection de la nature
[334] Art. 19, *Ibid*.
[335] Art. 29, *Ibid.*

en 2005 et plus simplement des approches se réclamant de la GIZC. Vanessa Mulot, par exemple, fait écho au projet de *« déplacement de la route et de restauration de la plage (…) à Marseillan »*[336], lié à la menace d'érosion côtière sur les biens et activités en présence. L'opération avait en effet vocation à faire reculer la voie routière au profit d'une voie naturelle, et ainsi se protéger durablement de l'érosion. Cet exemple permet d'entrevoir la méthode et le contenu de la mise en œuvre d'une gestion intégrée. A l'étude du rapport de présentation des documents d'urbanisme locaux[337], nous apprenons d'une part que c'est l'échelon communal qui se charge de mener le projet de sauvegarde du Lido de Sète ou encore que l'objet de l'approche intégrée vise à protéger les activités économiques du site pour ensuite reconstituer le cordon dunaire. Un croisement des enjeux en présence qui répond au principe d'intégration sectorielle du concept supranational. Pour autant, et tenant compte d'une stricte application des termes employés par la communauté internationale dans l'élaboration de la GIZC, la globalité de la stratégie s'entend-t-elle alors même qu'un tel recul ne visait que des infrastructures publiques, et notamment une seule voie routière ? Le tissu associatif de protection de l'environnement avait émis quelques craintes lors de l'enquête publique pour l'aménagement du Lido de Sète. Elles concernaient le mode de financement de la lutte contre l'érosion qui aurait été trompeur envers la population et fait croire *« qu'on protège les dunes en créant des parkings ou qu'on va trouver des moyens pour financier l'entretien des plages, alors qu'on cherche seulement à dégager des marchés lucratifs pour des sociétés privées (…) (alors) qu'il s'agit de faire passer (…) la généralisation de l'accès payant à la plage par le biais des parkings »*[338]. Outre la difficulté, flagrante, pour les protecteurs de l'environnement littoral et l'initiative privée à s'accorder, c'est la méthode de lutte utilisée contre le risque d'érosion côtière qui est ici pointée du doigt en ce que l'aménagement de parkings engendrerait, par le piétinement de nombreux touristes en prévision, une accélération de la disparition des dunes[339]. En quelque sorte, l'alternative face au risque accentuerait davantage ce même risque. Si dans ses travaux, Madame Mulot a pu indiquer le 24 mars 2015 *« qu'il n'en est rien (…) que la plage est retrouvée »* eu égard à la qualité de l'accès à la plage par une piste cyclable, à pied ou par bus, force est de constater, que le 18 février 2015, l'EPCI du Bassin de Thau a pourtant lancé

---

[336] **MULOT V.**, *Les submersions marines : nouveaux enjeux, nouvelles pratiques juridiques*, thèse en droit, Université Aix-Marseille, 2015, p. 100

[337] Rapport de présentation, Plan Local d'Urbanisme, Marseillan, 2017, p. 16, en ligne

[338] Observations pour l'enquête publique sur l'aménagement du Lido de Sète à Marseillan, déposés par les associations Réseau Hippocampe, Sète à Bâbord et Sauvons la Plage Libre, en ligne

[339] *Ibid.*

un nouveau marché public visant à la *« Réfection du cordon dunaire de Sète à Marseillan »*[340]. Dès lors, si convertir le concept de GIZC sur un projet du territoire permet de concilier des enjeux multiples tels que le tourisme, durable, ou la protection de la nature, il n'en demeure pas moins que le risque n'est pas assuré d'être maîtrisé durablement. Au-delà du coût pour la collectivité, c'est également le niveau d'intégration du risque dans le projet qui interroge. Car jusqu'où ce dernier peut encore faire l'objet d'une conciliation ? Dans certains territoires menacés, il n'est plus question de croisements des enjeux mais de renoncement, souvent financier, face au risque. La gestion, durable, implique donc de ne pas uniquement intégrer les principes de la GIZC. Pour la doctrine, il s'agirait de penser *« différemment avec une posture plus effacée, conduisant à renforcer les choix en faveur des options de non-intervention ou de retrait (…) de souscrire à l'idée déterminante de modularité des réponses en fonction des aléas et des enjeux (…) de revoir les représentations que l'on peut avoir des enjeux présents »*[341].

259 Outre la tentation de mener une comparaison trop hâtive, un second cas étudié nous intéresse particulièrement au titre de l'élaboration d'une gestion de l'érosion dans l'esprit d'une GIZC, et ce à partir de ses différentes phases d'élaboration : Villeneuve-lès-Maguelone en Occitanie[342]. L'étude nous apprend l'existence d'un diagnostic réalisé en amont pour mieux cerner les besoins en information des secteurs menacés par les risques d'érosion et de submersion marine. Celle-ci s'apparente à l'apport scientifique au profit du décideur local. Plus précisément, la définition de scénarios voire des priorités d'intervention, a ensuite permis l'élaboration d'une stratégie d'aménagement à travers un plan directeur. Ces méthodes semblent avoir permis d'aboutir à une conciliation des enjeux en présence puisqu'il s'agissait d'un recul à quelques mètres en arrière du cordon dunaire et non d'une disparition totale de l'activité située en bassins aquacoles, plus brutale. Comme à Marseillan, le recul stratégique est couplé à la restauration du cordon dunaire et donc à un rechargement sédimentaire de la plage. L'intervention du département de l'Hérault en tant que partenaire[343] « pilote », traduit aussi bien une volonté, commune, d'agir à l'échelle globale, sur le plan institutionnel comme spatial. C'est tout l'enjeu de l'approche intégrée voulue à Villeneuve-lès-Maguelone qui relève d'une

---

[340] Marché public n°1401810, travaux, *Réfection du cordon dunaire de Sète à Marseillan,* Communauté d'agglomération du Bassin de Thau, 10 mars 2015

[341] **HÉNICHART L.M**, *Analyse des perceptions des acteurs et des usagers des plages : vers une gestion intégrée du risque d'érosion côtière sur le littoral de l'Hérault*, mémoire en agronomie, Université de Montpellier 1, 2007

[342] *Ibid.*

[343] Beachmed Interreg III Sud, *Strategic management of beach protection measures for the sustainable developement of Mediterranean coastal areas*, 2005-2008, en ligne

réflexion plus large associant une quarantaine de scientifiques répartis dans les différentes régions italiennes, grecques, espagnoles et françaises à l'échelle méditerranéenne. Raisonner et donc définir à l'échelle globale ne prive toutefois pas, d'ailleurs, une déclinaison en cellules sédimentaires, aux fins de mieux considérer les particularités territoriales dans l'action menée, puisque neuf sous-projets ont pu voir le jour. Cependant, la rencontre entre le scientifique et le politique ne saurait suffire à parler de stratégie globale à l'échelle de l'environnement côtier. A cet égard, et à la différence du premier cas étudié, le projet de Villeneuve-Lès-Maguelone n'a mobilisé aucun acteur privé, aucun représentant des populations concernées ni même une information au public [344]. L'absence de concertation avec de tels protagonistes, si elle n'a pas pour autant empêché, il est vrai, de concilier la protection de la nature, la gestion du risque avec les activités économiques telles que la pêche, interroge l'acceptabilité sociale au projet défini voire l'appropriation.

260 Les analyses rétrospectives de la GIZC, bien que peu nombreuses entre la fin des années 90 et le tout début des années 2000, amorcent des similitudes avec les cas étudiés en méditerranée. On parle d'ailleurs *« d'obstacles (...) à l'harmonie du couple (GIZC et risques) »*[345] en raison du territoire pertinent à désigner pour gérer le projet de développement durable ou encore de la coordination entre politique de prévention du risque et effets du changement climatique dans l'approche intégrée. Bien sûr, lorsque la GIZC invite à un dépassement territorial élargi, du moins dans la définition, alors même que le risque littoral implique une gestion au plus près des particularités du territoire, notamment communal, un divorce semblait à cet instant irrémédiable. La dissociation territoriale est d'ailleurs palpable dans la planification locale de ces deux gestions : lorsque Mahfoud Ghézali relève que les risques ne sont pas inscrits dans les SCOT[346], Catherine Meurc-Ferec constate pour sa part que parmi les projets publics *« les plus souvent articulées au processus de GIZC »*[347], le SCOT figure au premier plan[348]. Y compris dans les territoires *« modèle (...) locomotive »*[349] à l'instar de la Côte d'Opale, des lacunes sont mises en évidence. Elles s'assimilent néanmoins à l'espoir

---

[344] **CARBONNEL P. et al.**, « L'apport de la gestion intégrée des zones côtières (GIZC) à la gestion de l'érosion côtière : intérêt et exemple en méditerranée française », *revue Vertigo*, vol. 7, num. 3, déc. 2006
[345] **GHÉZALI M.**, « La vie tumultueuse du couple G.I.Z.C et gestion des risques naturels et technologiques sur le littoral », *revue Vertigo*, num. 8, hors-série, oct. 2010
[346] *Ibid.*
[347] *Op. cit.*
[348] *Ibid.*
[349] **CAPET Y. et al**., *La GIZC en Côte d'Opale : expérience d'un territoire de projet, Le développement durable*., Ed. Sedes, pp. 359-364, 2007

de perspectives meilleures, au sein d'un contexte juridique protecteur du littoral en germe, plutôt qu'à l'inventaire de freins ayant brouillé l'efficacité du projet intégré initial : *« les difficultés de l'application de la loi littoral, l'absence d'intégration terre/mer* (avec la perspective de développer un SMVM « Côte d'Opale »)*, la question de l'implication dans l'État dans la GIZC et l'intégration entre scientifiques et acteurs »*[350]. Pour l'époque, de telles lacunes doivent être plutôt perçues comme des perspectives. Car du point de vue du risque, il est indéniable que ces dernières n'ont pas barré la route au développement d'outils intégrés à l'image du *« Schéma de conservation et de gestion du trait de côte sur le littoral de la côte d'Opale »*[351] dès 1999 transformé ensuite en *« Plan Littoral d'Actions pour la Gestion de l'Érosion (PLAGE) »*[352]. Le long terme est à ce propos complété par des modalités d'action qui laissent peu de doutes sur l'intention globale de l'approche : ces initiatives propres au risque d'érosion ont été définies par un Syndicat mixte regroupant treize intercommunalités autour du principe de subsidiarité, des chambres d'industries ou encore des scientifiques provenant des universités voisines, qui va même jusqu'à développer un Fonds de développement du littoral (FODEL) pour une meilleure répartition des financements.

261 En conclusion, ces expériences, de natures diverses, qu'elles soient labellisées « GIZC » ou non, ont participé à l'enrichissement d'une vision environnementale de l'espace côtier, dans toutes ses dimensions. Dès lors que la GIZC ne se *« décrète »*[353] pas, son application ne saurait dépendre d'une définition standard mais par la diffusion d'initiatives, volontaristes, des territoires. En prenant presque exclusivement le chemin de l'expérimentation, ces dernières se situent toutefois encore loin de la vulgarisation. Le risque littoral, lorsqu'il est emporté dans ce projet global, parvient à être géré même si son intégration dans la démarche de développement durable n'emporte pas pour autant une quasi-immunité face aux effets du changement climatique. Du point de vue de la vulnérabilité, la GIZC demande une anticipation, un regard élargi sur le long terme et nécessite un changement de cap, très largement dépendant de la volonté politique, dans le but d'éclipser la gestion du risque classique, souvent prise isolément et dans l'urgence. Partant, un projet global intégré prend la forme d'un cadre d'action adapté en réponse à la menace naturelle. Il n'est cependant pas le reflet de la très grande majorité des

---

[350] **DEBOUT P. et al**. *Dix ans de démarche GIZC en Côte d'Opale : bilan et enjeux,* In *Agir ensemble pour le littoral. Mobilisations scientifiques pour le renouvellement des politiques publique*s, Ed. La Documentation française, p. 11, juin 2009
[351] *Ibid.*
[352] *Ibid.*
[353] *Op. cit.*

acteurs et gestionnaires littoraux français au début du XXIe siècle. Seulement, ce constat ne peut réduire la GIZC à un mythe puisqu'elle ne pourrait par ailleurs être assimilée à un outil mais plutôt à un modèle d'organisation soumis à l'acceptation des acteurs et populations locales. Pour certains auteurs, il s'agirait de ne pas *« fantasmer »*[354] sur une fonction de résolution qu'aurait la GIZC vis-à-vis des enjeux. Au-delà des motivations à mieux suivre et évaluer la GIZC, de garantir un financement durable, les doutes autour de l'attractivité de ce concept se concentrent sur la valeur de ce dernier dans l'ordre juridique interne jusqu'alors limité au stade de la *soft law* : recommandations, lignes directrices, livres blancs, plans d'action[355]. Des volontés de clarifier, de rechercher une assimilation, d'évaluer le niveau de contrainte de la GIZC au sein de l'environnement côtier, lesquelles n'apparaissent pas dénuées de sens au regard des agissements de l'État, qui dans le même temps élève au rang constitutionnel des principes à finalité environnementale tels que la prévention ou encore la précaution[356]. La recherche d'une légitimité juridique à donner à un tel modèle innovant de gestion de la zone côtière ne saurait occulter les très nombreuses politiques publiques propres à la préservation de l'environnement naturel parallèlement développées. En ce sens, la prévention du risque doit alors composer avec les réticences à s'immiscer dans une stratégie globale, soit-elle intégrée, et au développement d'outils règlementaires et contractuels ultraspécialisés aptes à répondre à la richesse patrimoniale, écologique et paysagère du littoral.

B. Une forte organisation spatiale de la protection de l'environnement pour un zonage littoral et marin principalement étranger aux risques côtiers

262 Concomitamment au développement d'un bloc juridique lié à la règlementation d'urbanisme, le littoral connaît une forte protection environnementale. La préservation de la richesse écologique, patrimoniale et paysagère du littoral est-elle cependant un moteur à l'initiative de prévention-gestion du risque littoral ?

263 L'espace littoral est incorporé à l'intérieur de très nombreux périmètres de protection règlementaires, de périmètres contractuels voire de zonages spécifiques à vocation scientifique.

---

[354] *Op. cit.*
[355] **ROCHETTE J. et al**., *Plans de gestion intégrée des zones côtières*, *Revue critique et recommandations pour les États et Territoires insulaires océaniens*, Secrétariat général de la Communauté du Pacifique (CPS), p. 31, 2015, en ligne
[356] Loi constitutionnelle n°2005-205 du 1er mars 2005 relative à la Charte de l'environnement

Préalablement à toute analyse de ces éléments, il convient de rappeler que la notion d'espace remarquable, vu précédemment à l'aune de la loi « Littoral », n'est pas étrangère aux dispositifs de l'environnement littoral. Aux fins de qualifier la qualité « remarquable » de l'espace donné, le juge est particulièrement sensible à l'existence d'une protection au titre d'une législation telle qu'une inscription ou un classement[357], la rareté et la fragilité du site du fait de son intérêt écologique (espèces rares)[358] voire sa spécificité[359].

264 Également, pour déterminer si les critères posés par l'article L. 121-23 du Code de l'urbanisme sont remplis, il est utile de tenir compte du classement de l'espace littoral considéré.

Protections règlementaires	**Protections contractuelles et inventaires**	**Autres protections (foncier ; supranational etc.)**
Parc nationaux ; Réserves naturelles, biologiques ; Sites classés (loi 1930) ; Arrêtés préfectoraux de protection biotope ; Forêts sous régime forestier ; Protection des habitats naturels (APHN) ; Sites d'intérêt géologique.	Servitude ; Contrat et conventions de gestion ; Charte Natura 2000 ; Mesures agroenvironnementales ; Inventaire Zone Naturelle d'Intérêt Écologique floristique et faunistique (ZNIEFF) ; Parc naturel marin.	Forêts domaniales ; Patrimoine du CDL (acquisition-affectation) ; Espaces naturels sensibles (département) ; Propriété des Conservatoires d'espaces naturels ; Zone humide protégée par la convention de Ramsar ; Réserve de biosphère ; Patrimoine mondial UNESCO.

<u>Illustration :</u> principaux dispositifs de protection environnementale du littoral

265 La zone dite « ZNIEFF », est née en 1982 et confirmée par la loi dite « Bouchardeau » du 12 juillet 1983. La coordination de l'inventaire de ces zones fût confiée au secrétariat de la faune et de la flore[360]. L'objectif est d'identifier les zones comprenant des éléments

[357] **CE**, 12 mars 2007, n°289031
[358] **CE**, 11 mars 1998, n°144301
[359] **CE**, 28 juil. 1998, n°158543
[360] Muséum national d'histoire naturelle

remarquables à titre patrimonial. La loi du 8 janvier 1993[361] dite « Paysages » donne un fondement juridique aux ZNIEFF et le Code de l'environnement énonçait que : *« l'inventaire du patrimoine naturel est institué pour l'ensemble du territoire national terrestre, fluvial et marin. On entend par inventaire du patrimoine naturel, l'inventaire des richesses écologiques, faunistiques, floristiques, géologiques, pédologiques, minéralogiques et paléontologiques »*[362]. Bien que ne disposant pas de véritable portée juridique formelle, cet inventaire, permet au public d'accéder à l'information puis de prendre en compte le paramètre environnemental dans la prise de décision locale. Le Conseil d'État énonce en ce sens que si les ZNIEFF sont un paramètre important de la planification et un outil précieux de la connaissance de l'état naturel, ils ne sont pas par la même des actes juridiques en tant que tels. Celles-ci sont, pour le juge, dépourvues de portée juridique et d'effets[363]. De ce point de vue, l'approche juridique est constante puisque l'État a toujours eu la volonté d'en faire un outil de connaissance[364]. Ces zones assurent donc une prise en compte des qualités écologiques du patrimoine naturel au stade de l'élaboration de projets pouvant impacter l'environnement littoral. Il convient cependant de tenir compte d'une utilisation subtile de ce zonage par le juge, utile pour démontrer la richesse des espaces donnés. A titre d'exemple, il a pu considérer l'erreur manifeste d'appréciation (EMA) d'une collectivité approuvant la création d'une ZAC (700 logements, hôtels, loisirs, golfs, plans d'eau etc.) sur 56 000m² compris intégralement en ZNIEFF. La démonstration de l'intérêt écologique des terrains litigieux suffisait à qualifier l'EMA du conseil municipal[365]. Seulement, les considérations écologiques caractérisées par les inventaires ZNIEFF pèsent difficilement dans la balance face aux intérêts économiques[366]. La doctrine note que le juge écarte l'EMA *« assez systématiquement lorsqu'il applique la technique du bilan »*[367]. Cette position à l'égard des ZNIEFF l'est moins pour les sites inscrits Natura 2000, qui sont dotés d'effets juridiques plus directs.

266 Le réseau Natura 2000, est plus large que celui entendu en France avec les ZNIEFF. Renforcé par une prise de conscience européenne de la conservation et de la protection de la

---

[361] *Op. cit.*
[362] Art. L. 411-1 A c. env.
[363] **CE**, 3 juin 2020, n°422182
[364] Circulaire n°91-71 du 15 mai 1991 relative aux zones naturelles d'intérêt écologique faunistique et floristique
[365] **CAA Lyon**, 31 déc. 1996, n°93LY01323
[366] **CE**, 2 juin 2003, n°249321
[367]**CANS C. et al.,** « Inventaires du patrimoine naturel », *Revue JurisClasseur Environnement et Développement durable*, 20 nov. 2016

biodiversité, le réseau repose sur deux directives européennes dites « Oiseaux » et « Habitants ». Dès lors la qualification de « Natura 2000 » s'opère par le biais de deux zonages et procédures : les Zones Spéciales de Conservation (ZSC) et Zones de Protection Spéciale (ZPS). A la différence des ZNIEFF, la qualification « Natura 2000 » remporte des effets directs. L'obligation première est relative à la conservation de tous les sites identifiés comme Natura 2000. L'article L. 414-1 du Code de l'environnement énonce que : *« Les sites Natura 2000 font l'objet de mesures destinées à conserver ou à rétablir dans un état favorable à leur maintien à long terme les habitats naturels et les populations des espèces de faune et de flore sauvages qui ont justifié leur délimitation (...) »*[368]. Un document d'objectifs (DOCOB), visé à l'article L. 414-2 du même Code, doit permettre de définir les orientations de gestion et de conservation ainsi que les modalités financières d'accompagnement. Si ce document est normalement dépourvu de valeur normative[369], dans la mesure où ledit document ne peut être imposé aux usagers, exploitants, propriétaires de terrains concernés en Natura 2000, celui-ci n'est pas dénué d'intérêt juridique. D'abord, les objectifs liés au développement durable de la zone donnée pourront utilement assurer une conservation du site tout comme les mesures permettant d'accéder à ces objectifs. Le Conseil d'État a eu l'occasion de soulever que les dispositions présentes dans le document d'objectifs sont de nature à produire des effets juridiques[370]. Or, la doctrine souligne que la technicité des objectifs propres à la conservation, généralement confiée aux bureaux d'études, peut conduire à *« occulter la nature juridique effective document règlementaire »*[371].

267 Malgré ces potentielles lacunes, le régime juridique applicable aux espaces Natura 2000 prévoit d'autres obligations utiles au respect des objectifs susvisés. L'article L. 414-4 expose que tous les documents de planification, programmes ou projets d'activités, de travaux, d'aménagements d'ouvrages ou d'installations font l'objet d'une évaluation des incidences, susceptibles d'affecter un site Natura 2000. Cette évaluation, à l'instar de l'étude d'impact de droit commun interroge la soutenabilité d'un site naturel à pouvoir recevoir un projet, et permet d'enjoindre l'autorité publique à veiller à autoriser ou non le projet, selon que sa réalisation compromet les objectifs de conservation Natura 2000.

---

[368] Art. L. 414-1 c. env.
[369] **TA Clermont-Ferrand**, 17 déc. 2015, n°14011577
[370] **CE**, 19 juin 2006, n°266435
[371] **BRAUD X.**, « Protection de la nature », *Revue juridique de l'environnement*, vol. 44, n°1, 2019, p. 207

268 Si en effet le contexte juridique de l'environnement attaché à certaines zones du littoral est un rempart potentiel à l'urbanisation incontrôlée, les outils multisectoriels susvisés n'ont pas pour mission de prévenir et de gérer le risque littoral sauf à ce que le phénomène soit lui-même une menace pour la biodiversité en présence. A titre d'exemple, le DOCOB Natura 2000 « Dunes modernes du littoral landais de Capbreton à Tarnos »[372], qui rappelle que les habitats naturels sont des enjeux essentiels des sites dunaires littoraux aquitains, explique que : *« on ne peut absolument pas qualifier l'état de conservation de la perte « mobile » de la dune comme on le fait habituellement (...) une érosion marine sera cause de destruction physique d'un milieu, mais ce dernier se reconstituera ailleurs ou ultérieurement »*[373]. Partant, l'évolution du milieu naturel face au risque littoral ne pourrait être perçu comme négatif, mais plutôt comme une conséquence évolutive d'un processus naturel. Enfin, si les travaux envisagés dans le DOCOB étudié consacrent un objectif *« lutte contre l'érosion des milieux dunaires »*, les travaux sont strictement limités à la seule *« protection des habitats naturels et des espèces »*[374], et ne concernent aucunement les propriétaires littoraux par exemple.

269 A l'inverse, l'étude des obligations attachées à ces protections de l'environnement amène à penser qu'elles ajoutent un contexte règlementaire (Natura 2000 par exemple) et financier au projet éventuel d'adaptation aux risques. En ce sens, celles-ci peuvent être perçues comme des contraintes fortes pouvant entraîner une enquête publique, une notice d'incidence (Natura 2000) ou encore une étude par la commission départementale de la nature, des sites et des paysages au préalable. En l'occurrence, si ces dispositifs sont des moyens permettant de contenir l'équilibre du littoral, notamment pour limiter indirectement les enjeux humains face aux risques littoraux, ils peuvent également former des paramètres aux projets d'adaptation (repli stratégique). Si ces obligations fixées au Code de l'environnement sont vouées à préserver les qualités patrimoniales et paysagères du littoral, elles pourraient être difficilement combinables à des situations de court terme et d'urgence liées aux risques côtiers. D'ailleurs dans l'hypothèse d'un repli stratégique des biens et activités menacés, des collectivités littorales hautement concernées par ces protections, rencontreraient des difficultés à reculer ces éléments face aux enjeux de préservation des espèces et habitats sur ces zones. Au prisme de l'équilibre et de la balance développement économique-préservation

---

[372] Documents d'objectifs Natura 2000, *secteur biogéographique Atlantique, Document opérationnel issu de la révision du docob*, Site Natura 2000 FR 7200713, avr. 2014, en ligne
[373] *Ibid,*
[374] *Ibid.*

environnementale, le compromis d'une telle opération d'adaptation serait sa finalité : la renaturation. Certes, une urbanisation en recul est nécessaire, potentiellement sur des zones aujourd'hui sauvegardées, mais les espaces anciennement urbanisés seront rendus à la nature, telle une compensation. Cette réflexion autour des combinaisons de deux blocs juridiques applicables au littoral, urbanisme d'une part et environnement d'autre part, peut d'ores et déjà trouver un écho. En ce sens, ces protections règlementaires et contractuelles pourront être des alliées efficaces aux solutions fondées sur la nature dite « gestion souple » pour répondre aux agressions de la mer.

270 Exception faite de cette hypothèse, les nombreux dispositifs de protection des qualités de l'environnement littoral ont des objectifs sectoriels et des finalités essentiellement indirectes au traitement du bâti menacé, notamment. Celles-ci ont toutefois vocation à s'insérer dans une stratégie plus large et globale afin d'assurer la pérennité d'un espace qu'il convient d'adapter face au « changement » climatique. L'enjeu est effectivement de parvenir à une assimilation stratégique des différentes matières juridiques du littoral, et *a minima* de compenser l'atteinte à l'une de ces composantes plutôt que d'avoir à envisager *« une pause règlementaire »*[375] des normes environnementales.

[375] Déclaration de M. Emmanuel Macron, président de la République, sur la réindustrialisation et la protection de l'environnement, Dunkerque, 12 mai 2023

Conclusion Section 1 :

271 L'enjeu après-guerre est de refonder le pays et de donner un cadre de vie suffisamment adapté aux droits nouveaux de la population à l'image des congés payés. L'État recherche le développement économique du territoire, et notamment des façades maritimes, pour accueillir un tourisme « vue sur mer ». Or, face à l'ultra consommation foncière du littoral en découlant, l'État s'est voulu protecteur à partir du principe de « maîtrise » de l'urbanisation qui fait son apparition et se concrétise en droit avec la loi « Littoral » qui souhaite concilier le développement économique et préservation de l'environnement. Il ne s'agit toutefois pas d'un texte spécifique au traitement des menaces de la mer et les dispositions permettant aux acteurs locaux de gérer les risques naturels sont trop peu nombreuses. Postérieurement à la loi « Littoral », le droit de l'urbanisme est pris en étau entre « préservation » qui invite à planifier le risque naturel et le volet « mise en valeur » qui engage une remise en cause croissante des principes d'urbanisme littoraux en tendance aménagiste, aidée par des lois successives. Pour sa part, et à partir de la notion de « développement durable », le droit de l'environnement applicable au littoral vise une stratégie de gestion intégrée qui peut entrer en phase avec le besoin d'adaptation face au risque. Seulement, celle-ci ne parvient pas à être globale tant en son champ d'application que sur l'échelle pertinente de projet, ce qui limite son effectivité et l'obtention de résultats concrets. La vision environnementale est présente en bande côtière. Mais à l'image de la large palette d'outils réglementaires et contractuels, concrétisés en zonages, son objectif est longtemps resté cantonné à la préservation du paysage et du patrimoine écologique menacés par l'Homme et non aux effets de la nature sur l'Homme. C'est donc grâce à l'assimilation de ces deux branches du droit avec une troisième matière qu'est le droit foncier que l'action publique a pu connaître du traitement préventif, sans toutefois garantir, là encore, une parfaite action globale entre État-collectivités-population, et des résultats optimaux envers chaque menace en présence.

Section 2 : La combinaison de matières incontournables autour du droit de l'action foncière pour dire le risque : une appropriation à des fins de protection

272 La contribution des paramètres fonciers en zone littorale est importante. Concomitamment à l'émergence des droits de l'urbanisme et de l'environnement, l'espace côtier est le théâtre d'une intervention de l'État du fait de son patrimoine situé en première ligne face au danger **(§ 1)** et plus globalement des outils de l'intervention foncière dont il dispose pour concrétiser l'action publique sur le littoral, souvent à l'initiative des collectivités territoriales **(§ 2)**.

§ 1 : Le particularisme de la théorie du domaine public comme boussole d'un droit applicable au littoral menacé ?

273 Si le domaine public maritime jouit d'un régime juridique propre qui induit un signal fort au sein de la préservation de l'environnement littoral, il relève d'abord de la propriété et de l'autorité de l'État **(A)**. Ces prérequis n'empêchent toutefois pas l'action territoriale de lutte contre le risque littoral de s'exercer sur cet espace **(B)**.

A. Un régime protecteur du seul patrimoine de l'État

274 Au sein de l'environnement littoral, le domaine public maritime bénéficie de principes incontournables de protection et d'usages hautement protecteurs **(1)** dont l'effectivité est encore discutable à l'aune des agissements de l'État propriétaire et des enjeux en présence **(2)**.

1. Délimitation et principe : une vision restrictive du champ géographique du littoral

275 Du point de vue du droit, l'espace littoral s'entend d'une part du champ d'application de la loi « Littoral » qui englobe l'ensemble des communes riveraines des mers et des océans, des estuaires en aval de la limite transversale de la mer.

276 Une telle définition ne saurait toutefois occulter la consécration, historique, du domaine public maritime (DPM). Ses origines sont anciennes et soulèvent une large palette de textes anciens et diversifiés. Perceptible depuis les *Institutiones Justiniani* au VIème siècle, ce dernier prend forme à travers l'Édit de Moulin, édicté sous le règne de Charles IX, en 1566 mais aussi,

et surtout, à travers l'ordonnance dite de La Marine en 1681. Bien que ces deux derniers textes soient encore aujourd'hui parties intégrantes du droit positif français, ils n'ont constitué qu'une réponse incomplète au régime de la domanialité publique « littorale ». C'est en effet seulement au cours du XIXème siècle que l'idée d'une distinction avec les biens du domaine privé s'est réellement imposée. A l'origine, la délimitation du DPM n'est pas homogène sur l'ensemble des façades littorales. Le droit interne se référait notamment au droit romain pour le territoire méditerranéen, soumis à un faible rythme des marées : *« le rivage de la mer s'entend jusqu'où parvient le plus grand flot d'hiver »*[376]. A travers l'ordonnance précitée, Colbert établira la consistance d'une telle domanialité publique maritime comme *« tout ce qu'elle (la mer) couvre et découvre pendant la nouvelle et pleine lune et jusqu'où le grand flot de mars peut s'étendre sur les grèves »*[377]. Ce sont donc les éléments décrits, tels que les rivages de la mer, qui constituent un élément du domaine public naturel (DPN). C'est d'ailleurs la finalité, voire l'intérêt même de ces rivages qui explique l'appropriation publique de ces derniers : le libre accès à la mer, l'exercice des activités et cultures marines[378]. De telles définitions portées par l'État n'ont pu traverser autant de siècles sans l'intervention de la jurisprudence qui a permis d'unifier ces différentes interprétations. En 1973, le Conseil d'État participera à la délimitation de ces rivages : *« au point où les plus hautes mers peuvent s'étendre en l'absence de perturbations météorologiques exceptionnelles »*[379]. Force est de constater que la très célèbre ordonnance de Colbert se fige sur la délimitation du DPM et non sur un régime de protection. Le législateur a lui aussi complété les limites de ce DPM en y incluant les lais et relais de la mer tout comme ceux présents sur le domaine privé de l'État. La loi du 28 novembre 1963 vise notamment les terrains acquis par la puissance publique en bordure de la mer *« pour la satisfaction des besoins d'intérêt public d'ordre maritime, balnéaire ou touristique »*[380]. Dès lors, la notion de domanialité publique présente un intérêt : celui d'un régime juridique qui s'oppose à la domanialité privée des collectivités locales ou encore des personnes privées, soumis au droit commun.

277 Il est indéniable que l'élément fédérateur du DPM, pris globalement, réside dans l'idée de protection. Comme le rappelle aujourd'hui le Code général de la propriété des personnes

---

[376] **COCATRE-ZILGIEN P.**, *Institutes de Justinien*, Titre 1, Livre II, 533, Hors collection, Ed. Dalloz, 2021
[377] Art.1, Ordonnance du 31 juil. 1681 de la marine relative à la police des ports, côtes et rivages de la mer
[378] **CEDH**, 29 mars 2010, *Depalle c. France*, n°34044/02
[379] **CE**, 12 oct. 1973, *Kreitmann*, n°86682
[380] Art. 4, Loi n°63-1178 du 28 nov. 1963 relative au domaine public maritime

publiques (CGPPP), en son article L. 3111-1, ce dernier est imprescriptible et inaliénable. Dès lors, il ne saurait être permis que ce dernier soit cédé ou que l'illégalité, notamment de son occupation, soit régularisable avec l'effet du temps. Une idée d'ailleurs assurée par le juge administratif lui-même quant aux appropriations, dégradations ou empiétements. Ce dernier place notamment son intervention comme un préalable à l'action protectrice de l'État sur son propre patrimoine. Encore aujourd'hui, la défense de l'intégrité physique et matérielle du domaine public est soumise à l'intervention obligatoire du juge lorsque l'État engage l'outil de contravention de grande voirie (CGV)[381]. Une procédure qui, rappelons-le, permet à l'État d'exiger la démolition de constructions édifiées sans droit ni titre[382]. Il n'en demeure pas moins que la puissance publique reste décisionnaire quant à l'occupation du domaine public et que la finalité de libre usage du DPM naturel, principe fondamental et ancien, peut être tempéré par le régime des autorisations particulières. Celles-ci sont concédées aux usagers à travers l'autorisation d'occupation temporaire (AOT), par la concession sur les plages et les ports, ou vise encore l'occupation d'exploitation économique. L'État bénéficie alors d'une redevance en contrepartie d'une utilisation privative du DPM. Ces facultés résultent dès lors du souci de concilier la protection du DPM, à travers l'affectation à l'usage du public, avec celui de l'exploitation privative de la zone. A l'inverse, reconnaissons tout de même que c'est à partir de cette même revendication au libre accès du rivage que la loi établit depuis 1976[383] une servitude de passage des piétons sur le littoral, à l'image, jadis, des sentiers des douaniers. Cette proximité du DPM avec les aspirations nouvelles du littoral permet également de dégager une assise foncière des politiques de développement, surtout économique, de l'État. Car l'étude d'un tel territoire ne saurait se limiter au seul pan naturel mais en considération de la domanialité artificielle. A cet égard, depuis 1965[384], le développement économique du DPM est axé sur l'autonomie des ports, qui à travers la constitution d'un patrimoine foncier majeur permettait de prévenir l'urbanisation de zones pouvant intéresser le développement portuaire. La formation de telles réserves foncières en faveur du DPM artificiel illustre la nécessité de ce dernier de s'adapter aux aspirations protectrices du littoral. En témoignent les nombreux contentieux d'extension de ports qui à force de compromis et d'arbitrages, voire de « compensations » envers l'intérêt écologique, parviennent à accroitre la réalisation des

[381] **CE**, 14 juin 2022, n°455050
[382] **CE**, 29 mai 1996, n°142927
[383] Loi n°76-1285 du 31 décembre 1976 portant réforme de l'urbanisme
[384] Loi n°65-491 du 29 juin 1965 sur les ports maritimes autonomes

équipements sur l'environnement littoral[385]. Cette utilisation du domaine est ainsi prioritairement commerciale et le régime de gestion approprié tend vers une utilisation économique perfectible du domaine aménagé, justifiant, au passage, la fermeture de l'espace au public.

278 Le régime du DPM dépasse le seul cadre de la théorie juridique. En ce sens, l'aspect historique de celui-ci a pu trouver un nouvel élan, du fait de l'attractivité du littoral et de l'urbanisation importante en découlant. De plus, si la notion de domanialité est antérieure à l'émergence d'un droit de l'environnement propre au littoral, c'est à travers des textes comme la loi « Littoral » que le DPM est devenu un paramètre incontournable d'un droit propre au littoral. Certes, le champ d'application de ce texte est plus large, mais il participe à renforcer l'effectivité des principes propres au DPM. Ce regain d'actualité par le texte de 1986 concerne, pour l'essentiel, les principes de ce régime qu'ils soient d'ailleurs applicables au DPM artificiel ou naturel. La théorie du DPM est directement mobilisée dans les dispositions incontournables de la loi « Littoral ». Partant, la délimitation du DPM contribue notamment à la connaissance de la limite haute du rivage de la mer à partir de laquelle est mesurée la bande d'inconstructibilité des cent mètres[386]. Celle-ci met également à contribution la domanialité publique au profit des spécificités du territoire, en replaçant la zone dite des « cinquante pas géométriques », propre à l'outre-mer, dans le DPM de l'État, supprimant ainsi la possibilité de cession, ouverte par la loi de 1955[387], qui avait déclassé la zone dans le domaine privé de la puissance publique. Plus globalement, alors que trop peu de textes précisaient les règles de fond applicables au DPM naturel, faisant surtout l'objet d'instructions ministérielles et d'une jurisprudence importante, la loi de 1986 mêle au respect de la vocation des zones, par exemple, l'instauration d'une enquête publique en présence d'un changement substantiel dans l'utilisation du DPM[388]. Le législateur ira même jusqu'à traiter plus spécifiquement du DPM naturel en interdisant *« de porter atteinte à l'état naturel du rivage »*[389] notamment par l'assèchement, l'enrochement, le remblaiement ou encore l'endiguement.

---

[385] **TA Nantes**, 19 sept. 2006, n°033611
[386] *Ibid.*
[387] Loi n° 55-349 du 2 avril 1955 ; décret n° 55-885 du 30 juin 1955
[388] Art. L. 2124-1 CGPPP
[389] Art. L. 2124-2 CGPPP

279 Noyau dur, composite, d'un Droit du littoral, la théorie du DPM induit dès lors la maitrise publique du foncier ainsi que la production de règles urbanistiques et environnementales. Ses principes, solidement renforcés par le législateur, constituent un signal fort au sein de l'environnement littoral. Seulement, son effectivité, voire son efficacité, dépend d'abord de son caractère contraignant, qui, encore aujourd'hui, soulève des incertitudes et lacunes au regard des agissements de l'État propriétaire ou encore des enjeux contemporains qui se concentrent davantage sur cette mince interface non décentralisée.

2. Un espace non décentralisé (hors outre-mer)

280 La conservation du DPM, des « choses » communes, a été historiquement confiée à l'État. De nos jours, cette garde est devenue totalement déconcentrée depuis les pouvoirs centraux vers le préfet de département qui s'appuie sur les Directions départementales des territoires et de la mer (DDTM). C'est d'ailleurs au sein même du conseil maritime de façade que les principaux acteurs de la domanialité publique dialoguent. Ainsi, outre le fait que les principes généraux de la domanialité constituent une large palette de normes à considérer sur le plan littoral, et dont la méconnaissance est observée lors du contrôle de légalité, un lien relie l'État à la domanialité en lui octroyant des facultés de contrôles supplémentaires et une tutelle efficace. Car en effet, les quelques dispositions propres à la protection du DPM reflètent une souveraineté qui a permis à l'État d'assoir ou encore d'unifier son pouvoir. Cette souveraineté étatique est d'abord perceptible à travers la délimitation même du DPM, puisque celle-ci incombe à l'État, selon une procédure simplifiée[390]. Au sens de l'article L. 2111-5 du CGPPP, l'État est invité à constater les limites du rivage à partir de *« procédés scientifiques »*[391]. Au-delà de la mobilisation des connaisseurs de l'environnement littoral, voulue par la loi « Littoral » et largement induite par la GIZC, la délimitation du DPM soulève une particularité qui est celle de constater un état de fait, après enquête publique, résultant de phénomènes naturels. Ladite constatation présente ainsi un caractère déclaratif et par la même un moyen qui n'est pas constitutif de droit acquis. L'automaticité de l'entrée foncière au sein du DPM connait toutefois une exception, visée à l'article L. 2111-4 du CGPPP, à savoir les terrains *« réservés*

[390] Décret n°2004-309 du 29 mars 2004 relatif à la procédure de délimitation du rivage de la mer, des lais et relais de la mer et des limites transversales de la mer à l'embouchure des fleuves et rivières.
[391] Art. L. 2111-5 CGPPP

en vue de la satisfaction de besoins d'intérêt public d'ordre maritime, balnéaire, ou touristique »[392] que l'État doit provoquer par l'acquisition.

281 Les facultés offertes à l'État en vue de protéger son patrimoine littoral ne sauraient toutefois occulter de nombreux dysfonctionnements. Le rapport Marini de 1998 résumait les faits comme suit : « *Le Domaine Public Maritime est un cas unique dans la domanialité publique, par son étendue, par sa nature, par son ancienneté (…) L'autorité, dont l'État dispose sur cet espace, et la valeur de celui-ci, devraient à la fois l'engager à et lui permettre de développer une politique cohérente d'utilisation de l'espace littoral. Force est de constater qu'il n'en est rien »*[393]. En quelque sorte, l'État fait face au défi d'apprécier l'intérêt général depuis sa compétence de gestion, au milieu de pressions liées à l'attractivité économique. Plus simplement, ce dernier doit faire appliquer les règles de la domanialité publique. Parmi les nombreux bilans qui se font l'écho d'une marge entre la théorie et la pratique, l'occupation illégale du DPM reflète, à elle seule, l'incapacité de l'État à être partout et à uniformiser les règles domaniales sur l'ensemble du littoral français. L'incontournable illustration en la matière, de l'affaire dite *« Chez Francis »,* du nom d'une paillote aménagée illégalement sur le DPM corse, puis incendiée, n'a pu permettre de faire cesser de telles pratiques, bien que la loi « Littoral » soit venue à sa rescousse[394]. En 2000, le Conseil général des ponts et chaussées relevait par exemple que dans le Golfe du Morbihan *« haut lieu de la navigation de plaisance,50% des 4000 à 5000 mouillages individuels sont « spontanés », sans compter les cales de halages »*[395]. Encore, les associations de protection de l'environnement, littoral, sont les premières à s'interroger de nos jours sur la rigueur des services de l'État : *« Comment expliquer que des établissements (corses) verbalisés pour dépassement des surfaces autorisées par une AOT soient à nouveau autorisés l'été suivant ? Comment expliquer que des restaurants de plage, de surcroit en réserve naturelle, ouvrent chaque année alors que le décret-plage de 2006 les interdit et qu'il n'y a eu ni enquête publique ni passage en Conseil des sites ? »*[396]. Autant d'exemples qui viennent mettre à mal les caractères personnel, précaire et révocable inhérents aux occupations de cet espace.

---

[392] Art. L. 2111-4 CGPPP
[393] *Op. cit,*
[394] **CAA Marseille**, 29 juin 2017, n°15M104890
[395] **BERSANI C**., *Rapport sur les conditions d'application de la loi « littoral »*, Ed. Conseil général des ponts et chaussées, Paris, p. 41
[396] **U LEVANTE**, *A propos des contraventions de grande voirie sur le DPM en Corse,* Association agréée de protection de l'environnement en Corse, 11 nov. 2016, en ligne

282 Les lacunes dans la déconcentration de la gestion domaniale amèneraient à imaginer des modalités et pistes d'action renouvelées voire nouvelles. Celles-ci tendraient à partager, notamment, la gestion par le biais d'acteurs et gestionnaires littoraux, fins connaisseurs des enjeux de l'environnement côtier. Cependant, il pourrait s'agir d'une fausse bonne idée car d'une part de telles modalités sont déjà existantes. Formellement, d'abord. Pour certains territoires d'outre-mer, à l'instar de la Nouvelle-Calédonie, le législateur a transféré la compétence du domaine public *« territorial »*[397]. En métropole, si le mode de gestion le plus étendu relève de la gestion directe de l'État, surtout lorsque le DPM est naturel, la gestion de tout ou partie de ce dernier peut être déléguée. Le CGPPP emploie le terme de *« convention de gestion »*[398], à travers laquelle l'État peut confier à une personne publique la gestion de tout ou partie du DPM, dans le respect de sa vocation, ou encore de *« transfert de gestion »*[399] qui vise à confier à la personne publique la gestion de parcelles du DPM tout en les affectant à nouvelle destination. Plus indirectement, cette fois, puisque la décentralisation a induit de nouveaux mécanismes en phase avec les besoins locaux. Les intentions locales ont contribué à l'idée d'une valorisation économique du domaine public, à travers la création de droits réels, et par conséquent à l'altération d'une vision classique du domaine public. Aborder le cas du domaine public local n'est pas inadapté à la présente étude. Il convient en effet de préciser que de nombreuses communes littorales, à l'image d'Antibes-Juan-les-Pins, voient une partie de leurs équipements installée *« à cheval »*[400] sur le domaine public maritime et le domaine public communal. Une telle situation illustre dès lors une possible marge de manœuvre pour les collectivités aux fins d'exercer leurs compétences. La volonté de remise en cause des règles domaniales à des fins économiques ont ainsi conduit les collectivités territoriales à s'attarder sur des méthodes de droit privé. Le bail emphytéotique, par exemple, a ainsi remis en question les modalités liées aux occupations privatives tandis qu'il permet de répondre aux demandes de valorisation des collectivités. Il permet également à l'occupant de disposer de droits réels pour la durée du bail. Ce compromis entre l'État et les collectivités a été permis dès 1988 pour permettre une association avec le secteur privé ainsi que le financement des biens locaux[401]. Le bail emphytéotique administratif (BEA) permet dès lors à la collectivité de conférer à une personne publique, mais le plus souvent à la personne privée, un droit réel sur le domaine public

[397] Loi n°56-619 du 23 juin 1956, Mesures propres à assurer l'évolution des territoires relevant du ministère de la France d'outre-mer
[398] Art. L. 2123-2 CGPPP
[399] Art. L. 2123-3 CGPPP
[400] Question n°63458, M. Jean Leonetti, publiée au J.O, 2 sept. 2014, p. 7279
[401] Loi n°88-13 du 5 janvier 1988 d'amélioration de la décentralisation

pour une durée allant de dix-huit à quatre-vingt-dix-neuf ans, dans un but de réaliser une opération relevant de sa compétence, et ayant pour but l'intérêt général ou la mission de service public. En accordant une contractualisation assez longue, le législateur a par là même fait évoluer l'encadrement juridique initial relatif au caractère temporaire, précaire de l'occupation. Ces remises en cause ne sont pas sans encadrements et ont ainsi permis d'éviter une dénaturation du régime domanial, au travers des prérogatives laissées à l'administration dans l'exécution d'un tel contrat administratif : pouvoir de contrôle, de modification[402], de résiliation unilatérale. Ultérieurement à la consécration de cette possibilité laissée aux collectivités territoriales sur le domaine public local, le législateur a poursuivi les évolutions amorcées par la décentralisation. En 1994[403], ce dernier va cette fois permettre à l'État de constituer des droits réels sur son propre domaine public, et notamment sur le DPM. Cette intervention législative s'apparentait à une reprise en main de l'État des faits intéressants son patrimoine pour des motifs liés aux filières portuaire et maritime. La rupture de l'unité du régime domanial du fait de la décentralisation était dès lors palpable mais rapidement contenue dès 2006 lorsque l'État a expérimenté l'AOT puis autorisé les collectivités à *« délivrer sur leur domaine public des autorisations d'occupations temporaires constitutives de droits réels »*[404].

283 A la lumière de ces éléments, les collectivités territoriales ne sont pas dépourvues d'outils sur leur propre domaine public, et en prime, bénéficient de moyens de contractualisation, avec la puissance publique, aux fins de gérer le DPM. Seulement, force est de constater que la gestion directe par l'État demeure la règle en pratique. Face aux lacunes développées ci-avant, Alain Merckelbagh relève que *« certains »*[405] ont pu imaginer que des gestionnaires tels que le Conservatoire du Littoral (CDL) puissent se voir élargir leurs missions foncières[406] au profit d'un arbitrage des conflits d'usages liés au DPM. Ce dernier constate cependant qu'un tel projet constituerait *« un handicap plus qu'un avantage (…) (qui) en changerait profondément la nature. Alors que la gestion du DPM demande d'intervenir généralement pour l'exercice d'activités économiques ou est lié à des ouvrages de défense de*

---

[402] **Cass**. civ. 20 janv. 2010, n°0818108
[403] Loi n° 94-631 du 25 juillet 1994 complétant le code du domaine de l'État et relative à la constitution de droits réels sur le domaine public
[404] Ordonnance n° 2006-460 du 21 avril 2006 relative à la partie législative du code général de la propriété des personnes publiques.
[405] *Op. cit.*
[406] Voir, Sect. 2, § 2, B., *La désignation d'un acteur littoral interdépendant de l'État : le Conservatoire du littoral*, p. 169

la côte, l'image du Conservatoire, chargé de la protection du littoral serait brouillée »[407]. Faut-il dès lors encourager toute réflexion sur l'opportunité de « déposséder » l'État de la gestion de son propre patrimoine ? L'idée pourrait être séduisante eu égard au flux important d'autorisations individuelles à gérer, au caractère modique des redevances prélevées. Pour autant, systématiser la gestion du DPM à partir du maire, pour ne nommer que lui, ne correspondrait pas à l'approche globale, englobant une large façade comprenant le littoral et la mer, confirmée par la Directive européenne de 2008 valant stratégie pour le milieu marin[408]. En quelque sorte, un tel transfert à l'échelon communal de la gestion du DPM irait à contre-courant des compétences, des enjeux, de l'aire géographique à considérer et qui dépassent ce seul cadre trop étroit. Sur le plan financier, cette tentative de décentralisation générerait un millefeuille administratif coûteux, puisqu'elle nécessiterait des compétences spécialisées. En conséquence, les perspectives de contrôle et de gestion doivent demeurer entre les mains de l'État mais elles dépendent d'une volonté de moyens, notamment de ressources humaines « sur le terrain ». Car à en croire un récent diagnostic de la DDTM du Var, *« les effets d'un service qui comptait 28 agents pour environ 18 ETP consacrés à la gestion du DPMn en 2014 pour assurer la surveillance de 432 kms de côtes, ont encore été réduits depuis. Avec une présence physique insuffisante »*[409]. L'apport humain doit nécessairement être conforté du fait de la responsabilité des services de l'État dans l'encadrement règlementaire des enjeux et activités du DPM et du contrôle correspondant. Combler les dysfonctionnements du DPM figure comme un enjeu primordial à sa préservation et à la réduction des atteintes auxquelles il doit faire face. Car s'il n'est qu'un espace « composite » du littoral, le respect de son régime juridique en pratique est primordial.

B. Un espace objet des premiers outils de gestion de la vulnérabilité : la digue

284 Sous l'autorité de l'État, le fort encadrement juridique autour de la gestion du domaine public maritime connaît une dérogation en faveur de la gestion des risques littoraux **(1)**, emportant avec elle, des règles nouvelles relatives aux acteurs responsables de ce patrimoine **(2)**.

---

[407] *Op. cit.*
[408] Directive 2008/56/CE du Parlement européen, du Conseil du 17 juin 2008, Directive-cadre « stratégie pour le Milieu Marin »
[409] **DDTM VAR**, *Stratégie départementale de gestion du domaine public maritime naturel dans le Var,* nov. 2014, en ligne

1. Un régime juridique complexe et/ou dérogatoire à la domanialité publique

285 Le DPM bénéficie d'un fort encadrement juridique. Partant de l'ordonnance de Colbert qui réprimait toute atteinte à cet espace parmi les empiétements ou encore l'occupation illégale, la loi « Littoral » a elle aussi instauré l'idée que seul l'aménagement léger pouvait atteindre la règle de maîtrise de l'urbanisation. Malgré cette protection, ce même texte, dont le principe est aujourd'hui codifié à l'article L. 121-26 du Code de l'urbanisme, prévoit que : *« La réalisation de travaux ayant pour objet la conservation ou la protection de ces espaces et milieux peut être admise, après enquête publique (...) ».* Dans le même temps, le CGPPP consacre l'interdiction de porter atteinte à *« l'état naturel du rivage de la mer »*[410] à l'exception toutefois *« des opérations de défense contre la mer »*[411]. Une telle disposition, récente, rejoint un réflexe remontant au Moyen-âge selon lequel la gestion de la vulnérabilité revient, pour une très grande majorité des territoires littoraux, à édifier des digues. Avec près de 1 350 kilomètres d'ouvrages de la sorte, c'est en effet le moyen technique le plus ancien dont l'ingénierie représente une pluralité d'enjeux au fil des siècles : la sécurisation des terres existantes, notamment agricoles, la réalisation de la poldérisation ainsi que la défense contre la mer. Une telle méthode de protection ne vise pas à supprimer l'aléa mais bien à le contrôler en vue d'une atténuation du risque. La protection juridique de l'espace très proche du rivage ayant permis l'édification de fonciers littoraux aux fins de se défendre contre la force des vagues, plusieurs types d'ouvrages peuvent de nos jours être distingués : la digue à proximité directe du rivage ainsi que celle située plus en arrière. Toutefois, parmi cette distinction, le régime juridique de l'ouvrage dépend de la stratégie voire de l'action publique menée.

286 Les moyens d'accéder aux « opérations » de défense contre la mer, prévues à l'article L. 2124-2 du CGPPP et applicables au domaine public, révèlent une pratique ancienne qui est celle de la concession d'endigage. Celle-ci avait pour but, dès son origine, de faire participer le particulier à la mise en valeur du rivage par des travaux d'assèchement des marais ou de fixation des dunes. La loi du 16 septembre 1807, en son article 41 qui proclame le cadre spécifique aux propriétés domaniales ou publiques, autorisait l'exploitation de terrain par le concessionnaire, offrant à ce dernier la faculté d'en devenir propriétaire au terme du contrat. A l'origine, l'État souhaitait donner une base légale aux contrats de mise en valeur ou d'afféagements que la

[410] Art. L. 2124-2 CGPPP
[411] *Ibid.*

monarchie pratiquait aux cotés des particuliers sur les biens du DPM. En instaurant le droit d'endigage, l'Empire déroge aux règles habituelles de cession de biens de l'État, à travers la cession amiable, à défaut d'une mise en concurrence. Dans les faits, l'instauration de ce nouvel outil permettait de rendre légal des aménagements réalisés, et irréguliers, puis d'entrevoir les travaux futurs. Dès lors que ce droit est permis par les terres gagnées sur la mer et que la vente a lieu ultérieurement aux travaux, ces derniers ont pour effet de soustraire, au domaine public, les parcelles situées hors d'eau au profit du domaine privé de l'État. Pour autant, cette entorse au principe d'inaliénabilité de la dépendance du DPM a favorisé, progressivement, un détournement et une spéculation[412] de la finalité première de la concession d'endigage aux dépens de la puissance publique. Une trentaine d'années après le texte de 1807, les demandes de concessions sont si nombreuses que la faculté de cession amiable laissée à l'administration ne visait plus uniquement le dessèchement des simples marais ou terrains inondés mais la poldérisation. A cet égard, Napoléon III permettra à de nombreuses compagnies parisiennes de prendre sur la mer des milliers d'hectares littoraux à l'image de la baie du Mont-Saint-Michel, où une concession sera accordée à la société Donon sur 3 000 hectares, au sud de la baie[413].

287 Le second aspect de la loi de 1807 est sa faculté de permettre la régularisation des occupations réalisées sans droit ni titre. Pourtant, si dès 1836 le législateur prend conscience de la multiplication de telles illégalités en autorisant une cession dans la limite de cinq hectares[414], sur les lais et relais de la mer, c'est seulement un siècle plus tard que celui-ci tentera de restreindre l'appétit privé en faisant du transfert de propriété, du terrain artificiellement exondé, l'exception[415]. Au travers de la loi du 28 novembre 1963, le législateur incorporera au DPM *« sous réserve des dispositions contraires d'actes de concession, les terrains qui seront artificiellement soustraits à l'action du flot »*[416].Cet élan de protection laissait toutefois encore d'importantes possibilités à l'appropriation privée à travers le régime de la concession d'endigage. Alors que les critiques[417] seront vives à l'égard d'une vingtaine de concessions en cours de réalisation, ayant pour objet des marinas, la circulaire du 3 janvier 1973 encadrera de

---

[412] **BRENET F. et al**., *Code général de la propriété des personnes publiques 2017 annoté et commenté*, Ed. Dalloz, Codes Dalloz Professionnels, 2017, pp. 322-323
[413] Décret impérial, 21 juil. 1856
[414] Loi du 20 mai 1836 relative à la cession de terrains domaniaux usurpés
[415] *Op. cit.*
[416] Art. 1, *Ibid.*
[417] **MAMONTOFF C**., *Domaine public et entreprises privées : la domanialité publique mise en péril par le marché*, Ed. L'Harmattan, 2003 p. 344

nouveau ces concessions en énonçant que seul peut être envisagé sur le DPM *« et notamment sur les terrains gagnés sur la mer, le développement d'équipements et de services collectifs ou répondant à un but d'intérêt général (…) les terrains artificiellement soustraits à l'action du flot seront maintenus dans le DPM (…) qu'aucune parcelle dépendant (…) du DPM ne devra être déclassée pour faire l'objet d'une cession en pleine propriété »*[418]. Fort heureusement, le juge est intervenu pour compléter l'application de ces dispositions. Le Conseil d'État ira jusqu'à poser le principe que l'endigage irrégulier maintient le terrain exondé dans le DPM naturel[419] et à imposer aux terrains, objet de la concession, le respect des documents d'urbanisme locaux[420]. Les tentations de détournement de la concession d'endigage ont également perdu tout intérêt lorsque la loi « Littoral » a érigé le principe d'inconstructibilité sur la bande littoral des cent mètres, ou plus clairement lorsque le pouvoir réglementaire a, en 2004, maintenu les terrains exondés dans le DPM, et réservant, en prime, la concession d'endigage aux seuls ouvrages liés à l'exécution du service public ou dont l'implantation au bord du rivage est indispensable[421]. De nos jours l'aménagement de digues sur le DPM implique une *« concession d'utilisation »*[422] dans le but d'une affectation à l'usage du public, au service public ou à une opération d'intérêt général.

288 L'édification d'ouvrages, à l'image de la digue, ne peut être résumée au seul régime de la domanialité publique. Elle peut en effet impliquer des aménagements fonciers sur des terrains privés, comme le permet la loi sur l'eau au travers de la déclaration d'intérêt général (DIG), en remplacement de la concession d'endigage. Prévue à l'article L. 211-7 du Code de l'environnement, la DIG peut être motivée pour *« la défense contre les inondations et contre la mer »*[423]. Ici, le but d'intervention foncière ne doit toutefois pas être confondu avec la DUP, pouvant être prise conjointement à la DIG, certes, mais réservée à l'expropriation et donc au transfert de propriété lorsque la première se limite au financement ou à la création de servitudes de passages en vue de prévenir le risque de toute nature. En matière de risque notamment, la DIG permet surtout l'accès à la propriété du riverain des cours d'eau et ainsi de pallier les

[418] Circulaire du 3 janvier 1973 relative à l'utilisation du domaine public maritime en dehors des ports de commerce et de pêche
[419] **CE**, 16 nov. 1977, n°01786
[420] *Op. cit.*
[421] Décret n°2004-308 du 29 mars 2004 relatif aux concessions d'utilisation du domaine public maritime en dehors des ports
[422] Art. R. 2124-1 CGPPP
[423] Art. L. 211-7 c. env.

carences du propriétaire privé dans l'entretien en permettant la participation financière de ce dernier dans les travaux nécessaires. Elle vise enfin à légitimer l'intervention des collectivités locales à travers les fonds publics.

289 Le régime juridique du lieu d'implantation de l'ouvrage de défense contre la mer ne fait plus l'objet de débats. Ce dernier point participe à réaffirmer le patrimoine de l'État et la puissance de ses prérogatives pour participer à la prévention du risque. Seulement, entremêler la théorie de la domanialité publique avec les enjeux de prévention et de protection invite à appréhender une pluralité d'initiatives qui ne se limite pas à la seule action foncière de État.

2. Le transfert progressif de la gestion d'un patrimoine de l'État

290 L'aménagement et la gestion des digues constituent des enjeux importants du point de vue de la sécurité publique et de l'aménagement du territoire. Seulement, le droit des digues est particulièrement complexe, à partir de règles qui ont pu se cristalliser au sein d'un environnement littoral en pleine mutation. L'appréhension de l'ouvrage de défense contre la mer met en perspective de nombreuses problématiques, surtout juridiques, auxquelles sont confrontés les acteurs et gestionnaires littoraux dans l'action publique.

291 L'autorité de l'État repose historiquement sur l'obligation d'entretien du domaine public. Cependant, du point de vue jurisprudentiel, ce n'est pas l'obligation d'entretien du DPM qui est formalisée. A cet effet, et à défaut de texte visant une telle obligation d'entretien du domaine public[424], le juge administratif est venu consacrer, cette fois, l'obligation d'entretien de l'ouvrage public[425]. C'était sans compter sur l'exception qu'il avait lui-même concédée plus tôt. La loi du 16 septembre 1807 prévoyait en son article 33 que *« Lorsqu'il s'agira de construire des digues à la mer (...) 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 ».* Le Conseil d'État a ainsi réaffirmé ce principe, énonçant que l'État, tout comme la commune[426], a la faculté de renoncer à l'entretien d'ouvrages construits sur le domaine public, et par suite

[424] **CABROL V.**, « L'obligation d'entretien du domaine public », *revue Droit et Ville*, tome 52, 2001, acte du colloque « L'avenir de la copropriété au XXIème siècle », Toulouse, 22 mai 2001, p. 234
[425] **CE**, 4 avr. 1962, n°49258
[426] **CE**, 14 mars 1951, *Frouin et autres*

écarter sa responsabilité lorsque celui-ci n'avait pas entrepris de travaux voués à protéger des riverains de la mer[427]. Ce régime alors applicable aux ouvrages de défense contre la mer n'incitait pas l'État à se prémunir d'un quelconque risque. Une circulaire d'avril 2010, en se référant aux termes de 1807, posera d'ailleurs le principe de l'initiative et de la maîtrise d'ouvrage confiées au propriétaire privé, riverain, y compris en présence du domaine public.

292 Une potentielle absence d'intervention publique a induit des initiatives nouvelles venant des propriétaires intéressés, sensibles à la prévention du risque littoral, à l'image de l'association syndicale. Créée par la loi du 21 juin 1865[428], puis remise au goût du jour en 2004[429], celle-ci, en qualité d'établissement public, a pour objet la construction d'ouvrages de protection, et se charge alors des travaux et de l'entretien de ces derniers. La charge financière, prérequis de l'action, dépend alors du produit des taxes levées auprès des membres, comblant ainsi les travaux non financés par les subventions publiques. Les AS de propriétaires ont l'avantage de perdurer tout au long des aliénations, donations, successions affectant les propriétés et tout comme les servitudes, elles s'attachent aux fonds, du fait d'un caractère réel et non personnel. Toutefois, lorsque l'ouvrage est réalisé par un tel groupement foncier sur le domaine public, le titre d'occupation du domaine délivré, puisque non constitutif de droits réels, prévoit qu'à échéance l'ouvrage est incorporé gratuitement au sein dudit domaine voire démoli en vue d'une restauration ou d'une réhabilitation des lieux[430]. Véritable gage de stabilité, qu'elle soit autorisée (ASA) ou constituée d'office (ASCO), il n'en reste pas moins que l'État conserve une autorité à travers le préfet qui scrute et approuve les documents de la vie associative, à partir des délibérations des différentes assemblées, des emprunts ou documents budgétaires[431]. En matière d'aménagement, la force de l'État relève de sa capacité à émettre une mise en demeure d'agir à destination de ces associations, défaillantes, aux fins de procéder à l'exécution d'office aux frais de cette dernière, qui en raison de son inaction risque *« de nuire gravement à l'intérêt public »*[432]. Ces modalités de fonctionnement pourraient inviter le droit à généraliser cette pratique sur l'ensemble des ouvrages, comptant plusieurs propriétaires, dans l'objectif de voir émerger un gestionnaire unique. Seulement, et au regard de l'intensité et des conséquences toujours plus fortes des phénomènes littoraux, la capacité financière des groupements de

[427] **CE**, 17 mai 1946, *ministre des Travaux publics c. Commune de Vieux Boucau*
[428] Loi du 21 juin 1865 relative aux associations syndicales
[429] Ordonnance n° 2004-632 du 1 juillet 2004 relative aux associations syndicales de propriétaires
[430] Art. 48 du décret n°2006-504 du 3 mai 2006
[431] Art. 40 et 41 du décret n°2006-504 du 3 mai 2006
[432] Art. 49 du décret n°2006-504 du 3 mai 2006

propriétaires s'en trouverait fortement compromise, la tentation de voir le préfet prendre le relai pouvant être élevée. Dans le même temps, une généralisation de ce dispositif impliquerait une volonté de l'État pour remplir de telles ambitions : en clair, davantage de moyens financiers et humains. Enfin, eu égard à la position des autorités déconcentrées qui ne sont pas en situation de compétence liée dans ce domaine, une action systématique et uniforme en vue de pallier les défaillances associatives ne pourrait être parfaitement garantie par le préfet.

293 De telles réflexions autour d'un gestionnaire « unique » de l'ouvrage de défense contre la mer rejoignent des dispositifs juridiques plus récents. La loi MAPTAM de 2014[433] a entraîné une recomposition importante de l'intervention publique, ou privée, et a invité à une redéfinition des politiques d'aménagement du littoral endigué. Le dispositif répond notamment à un environnement plus large que le seul ouvrage qui s'interpose entre la vulnérabilité et l'aléa mais englobant les pratiques, les usages ou encore les représentations. Le transfert de la compétence Gestion des Milieux Aquatiques et de Prévention des Inondations (GEMAPI) à partir du 1er juillet 2018 laisse la digue occuper une place centrale dans un dispositif plus large que l'on nomme désormais *« système d'endiguement »*[434]. Il est vrai, l'objectif premier d'un tel transfert de compétence a d'abord été de présenter l'intercommunalité comme étant en première ligne de la gestion des milieux aquatiques et de la prévention des inondations. Cet élément fait reposer sur ce groupement de solidarité le poids de définir le niveau de sûreté des ouvrages et ainsi effectuer les travaux utiles en vue d'atteindre ce niveau de protection, des biens et des personnes, au regard de la fréquence d'un risque donné. La faculté de classer en système d'endiguement laisse ainsi entrevoir un véritable gage de réduction de la vulnérabilité face au risque littoral, à tout le moins une conscience préventive. Pour autant, la loi laisse aussi le choix à l'EPCI de ne pas classer des ouvrages en raison d'enjeux jugés insuffisants ou plus simplement en raison de leur caractère précaire. Auquel cas ils perdront le statut de digue, l'entretien revenant ainsi au propriétaire foncier. Car ici réside la subtilité de ce transfert de compétence : la loi MAPTAM tout comme le décret « digue » de 2015[435] ne modifie pas la propriété de l'ouvrage. En ce sens, lorsqu'elle appartient à la personne publique, à l'exception de l'ASA ou de l'ASCO, la digue est mise à la disposition de l'autorité « gemapienne », sans

[433] Loi n° 2014-58 du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles
[434] Art. R. 562-13 c. env.
[435] Décret n° 2015-526 du 12 mai 2015 relatif aux règles applicables aux ouvrages construits ou aménagés en vue de prévenir les inondations et aux règles de sûreté des ouvrages hydrauliques

que cette dernière soit contrainte d'en acquérir la propriété[436]. L'instauration d'une servitude[437] sur la parcelle contribue également à garantir, au gestionnaire, son action. En pratique, le transfert de compétence « GEMAPI » conforte une action locale préexistante mais morcelée. Antérieurement au vent de réformes, la gestion des ouvrages, notamment littoraux, concernait près de 1000 gestionnaires, aux moyens et techniques hétérogènes selon le système d'endiguement en cause. En complément des ASA, il n'était pas rare d'observer l'action de divers échelons de collectivités ou groupements, motivée par l'intérêt général ou l'urgence : syndicats mixtes, établissements publics, services départementaux. A cet égard, le département des Pyrénées-Orientales était, jusqu'à « l'avant GEMAPI », propriétaire d'une vingtaine de kilomètres de digues chargées de protéger 130 000 personnes des crues dans sa partie maritime[438]. Autant de collectivités ou autres groupements sur qui l'EPCI peut s'appuyer à travers le transfert[439] ou la délégation[440] de compétence auprès d'un syndicat mixte à l'image de l'Établissement public d'aménagement et de gestion des eaux (EPAGE) et de l'Établissement Public territorial de bassin (EPTB). De plus, et par dérogation au principe d'affectation exclusive de cette compétence à l'EPCI, le législateur a permis aux départements et régions, qui assuraient alors une mission de « GEMAPI » à l'image de la défense contre la mer, de conclure une convention avec l'EPCI concerné dans le but de coordonner l'action tout comme le financement[441]. Il s'agit d'une faculté qui permet encore à l'État de poursuivre la gestion des digues dont il est propriétaire. Seulement, ses modalités d'action n'étaient que transitoires puisque limitées jusqu'au 27 janvier 2024, période jusqu'à laquelle il exercerait sa mission pour le compte des EPCI concernés.

294 En conséquence, le domaine public de l'État, accompagné de ses principes fondamentaux, est le théâtre d'une gestion qui sous-entend désormais une réflexion laissée aux acteurs locaux en vue de gérer le risque. Seulement, l'intervention foncière en bande littorale ne saurait se résumer à ce seul espace, composite d'un environnement littoral menacé plus

[436] Art. L. 566-12-1 c. env.
[437] Art. L. 566-12-2 c. env.
[438] **VERBAERE I.**, « Que faire des 3 600 kilomètres de digues qui n'ont pas de propriétaire ? », *revue Gaz. Pal.*, 2 mars 2016
[439] Art. L. 5111-1 al. 1 CGCT
[440] Art. L. 1111-8 CGCT
[441] Loi n° 2018-702 du 3 août 2018 relative à la mise en œuvre du transfert des compétences eau et assainissement aux communautés de communes

global. De plus, la place qu'occupe l'État en matière de gestion du risque littoral n'en est pas moins réduite au regard de multiples outils de l'intervention foncière dont il reste le moteur.

§ 2 : Des outils de l'intervention foncière sous forte influence de la puissance publique : une inadaptation aux préoccupations des territoires en danger

295 L'intervention foncière publique peut conférer la légitimité nécessaire et la capacité d'agir pour réorganiser et protéger les secteurs à enjeux face aux risques littoraux. La preuve en est qu'avec le concours de l'État, une série d'outils de la maîtrise foncière, certes encore imparfaits vis-à-vis du traitement des risques, sont applicables au littoral **(§ 1)**, et que dans le même temps, la puissance publique attribue à un acteur spécialisé la mission de protéger cet espace par la constitution d'un patrimoine **(§ 2).**

A. Un traitement sélectif des risques parmi les outils de l'intervention foncière publique

296 Pour s'adapter et mettre hors de danger les biens et activités côtières, une politique d'intervention foncière trouve à s'appliquer comme un préalable à une stratégie. Jusqu'à très récemment, le droit de préemption en zone littorale s'est toutefois limité à la sensibilité des espaces naturels et non au bâti **(1)** lorsque l'expropriation pour risques naturels majeurs écarte de son champ d'application l'érosion dunaire **(2)**.

1. La préemption environnementale : une prérogative décentralisée trop longtemps étrangère au risque littoral

297 Parmi les programmes, les planifications, les démarches réglementaires et ou contractuelles, l'intervention foncière a pu constituer un moyen d'atteindre les objectifs de ces politiques publiques. Sur un espace fortement artificialisé comme le littoral français, les finalités de préservation ont inscrit l'enjeu de maîtrise du foncier dans une temporalité, au premier rang duquel figure le droit de préemption. La mise à disposition de cet outil à des fins environnementales a été historiquement attribuée aux espaces naturels dits « sensibles » (ENS)[442]. L'étude d'un tel outil est à la fois un moyen d'observer une évolution quant à

[442] Loi n° 85-729 du 18 juillet 1985 relative à la définition et à la mise en œuvre de principes d'aménagement

l'autorité détentrice d'un tel droit tout comme les finalités admissibles dans l'exercice de celui-ci. A l'origine, il revenait au représentant de l'État de définir ces espaces sensibles à l'heure où les collectivités locales ne disposaient que de très peu de compétences en matière d'urbanisme. Les prémices d'une appropriation publique de ces zones naturelles « sensibles » remontent à 1959, à l'heure où l'on parlait encore de *« périmètres sensibles »*[443]. Destiné à protéger la Côte d'Azur d'une urbanisation excessive, ce niveau de protection a ensuite été étendu à l'ensemble du territoire français[444]. Plus simplement, son évolution est également riche d'enseignements quant à la prise en compte de l'environnement en France. Car ce mouvement évolutif provient du droit de l'urbanisme, dans un contexte de développement des parcs nationaux et parcs naturels régionaux, de protection de la nature[445], de l'architecture[446], et concomitamment aux nombreuses intégrations des dispositifs français et européens de protection de l'environnement à l'image des espaces Natura 2000. Le contexte, de décentralisation, a permis lui aussi d'enrichir ce dispositif en prévoyant désormais au sein de l'article L. 142-3 du Code de l'urbanisme que *« pour la mise en œuvre de la politique prévue à l'article L. 142-1, le conseil général peut créer des zones de préemption (...) »*[447]. Décentralisé, l'outil de préemption ENS constituait dès lors un domaine d'intervention directe des conseils généraux, néanmoins soumis à un champ d'action et à un mode de fonctionnement particulièrement conditionnés par le législateur. Aujourd'hui prévu à l'article L. 215-1 et suivants du Code de l'urbanisme, le droit de préemption ENS permet au département d'acquérir, au sein de zones qu'il délimite en concertation avec les communes intéressées, tout espace utile à la mise en œuvre de la politique départementale de préservation ENS, et dont *« le caractère naturel est menacé, y compris des terrains agricoles soumis à la pression urbaine »*[448].

298 Dès son origine, la contribution d'un tel dispositif à la préservation du patrimoine naturel du littoral a pu être confirmée eu égard aux évolutions législatives qui régissent ladite compétence. Dans sa version issue de la loi du 18 juillet 1985, l'outil prévoyait ainsi de *« préserver la qualité des sites, des paysages, des milieux naturels ».* Au regard de la poursuite

---

[443] Décret n° 59-768 du 26 juin 1959
[444] Décret n°68-484 du 28 mai 1968 dans l'intitulé du décret 59768 du 29 juin 1959 tendant à préserver le caractère du littoral Provence Côte d'azur les mots « du littoral Provence Côte d'azur » sont remplacés par les mots « de certains départements »
[445] *Op. cit.*
[446] Loi n° 77-2 du 3 janvier 1977 sur l'architecture
[447] *Ibid.*
[448] **MESNARD A.H**, *Environnement : protection et gestion des espaces naturels*, Encyclopédie des collectivités locales, Ed. Dalloz, 1999, p. 27-32

de tels objectifs, le juge a pu admettre l'instauration d'un périmètre ENS dès lors que la zone est soumise à une pression urbaine[449] ou encore lorsque celle-ci permet d'engager la préservation d'un site remarquable d'un espace littoral[450]. Cependant, l'assimilation de cet outil de protection de la nature avec le risque littoral, voire avec le niveau de dangerosité vis-à-vis de l'Homme, ne transparait pas dans l'action menée au titre du dispositif ENS. Car d'une part, la délimitation d'un périmètre de préemption ENS n'est pas par elle-même une garantie de protection ni même d'inconstructibilité. Le juge a ainsi pu admettre une opération d'aménagement touristique en zone littorale, manifestement compatible avec l'ancien article L. 142-1 du Code de l'urbanisme[451]. D'autre part, car l'usage du droit de préemption ENS est conditionné à l'ouverture au public de l'espace, objet de la protection départementale. A cet égard, pour valider l'exercice du droit de préemption, le juge veille à ce que la dimension soit suffisante pour permettre l'accueil du public[452]. En constituant l'un des fondements à la mise en œuvre de la politique ENS, l'ouverture au public va également constituer une des conditions majeures de la maîtrise foncière. Et si le juge admet que l'accessibilité peut ne pas être intégrale, en raison de la dangerosité du milieu naturel notamment, c'est à la seule condition que l'autorité préemptrice puisse motiver la fragilité des lieux[453]. A contrario, la seule considération de l'ouverture au public pour favoriser l'accès des promeneurs et pêcheurs, en dépit de la protection de l'espace donné, ne saurait justifier l'exercice du droit de préemption ENS[454].

299 La condition relative à la préservation de l'ENS a quant à elle fait l'objet d'une approche extensive. Car en prime de la qualité des sites, des paysages et des milieux naturels, la protection a été étendue à des domaines tels que la sauvegarde des habitats[455] ou encore à l'intégration des sites Natura 2000[456]. Mieux encore, la prévention des risques a trouvé un écho significatif depuis la loi du 30 juillet 2003[457]. En ce sens, les dispositions de l'article 67 du texte sont elles aussi venues compléter l'ancien article L. 142-1 du Code de l'urbanisme afin de *« préserver la*

---

[449] **TA Versailles**, 10 juil. 1991, *Préfet des Yvelines*, n°904591
[450] **CAA Bordeaux**, 26 mars 1998, n°95BX01225
[451] **CAA Bordeaux**, 21 déc. 2000, n°97BX01743
[452] **CAA Paris**, 14 juin 2001, n°99PA00787
[453] **CAA Marseille**, 25 nov. 2004, n°00MA02384
[454] **CE**, 22 fév. 2002, n°208769
[455] *Op. cit.*
[456] Directive 92/43/CEE du Conseil du 21 mai 1992 concernant la conservation des habitats naturels ainsi que de la faune et de la flore sauvages
[457] Loi n° 2003-699 du 30 juillet 2003 relative à la prévention des risques technologiques et naturels et à la réparation des dommages

qualité des champs naturels d'expansion des crues »[458]. Jusqu'alors, cette politique était assurée règlementairement, à l'image des PPRN, PLU et SCOT, dans le but de préserver le trait naturel de l'espace et d'y limiter voire entraver toute construction. Sans remettre en cause de telles servitudes administratives, la loi va ainsi inviter une complémentarité entre droit de l'urbanisme et droit de l'intervention foncière à partir de l'appropriation publique départementale. L'extension du droit de préemption ENS aux crues, ou plutôt *« le bouleversement des finalités traditionnelles »*[459]de ce droit, permet à la politique « ENS » de ne plus se cantonner à la qualité de l'espace ou la sauvegarde des habitats naturels, mais bien de répondre aux préoccupations des risques d'inondation. Celle-ci ne saurait toutefois se confondre avec la submersion marine et l'érosion côtière, grandes absentes des finalités traditionnelles ou évolutives du dispositif « ENS ». Ces phénomènes seraient d'ailleurs difficilement conciliables avec les conditions d'un tel outil : pourrions-nous parvenir à mêler une renaturation totale d'un espace menacé par l'érosion côtière avec l'obligation de l'ouvrir au public ? De mêler cet accès au public avec l'urgence ? D'éventuellement caractériser une dangerosité du milieu, afin d'en empêcher l'accès, alors même que les effets du phénomène en cause ne seraient visibles que postérieurement (30, 50, 100 ans) à l'exercice de ce droit ? Nous rappellerons à titre liminaire que le piétinement du public constitue une cause non négligeable de l'affaiblissement dunaire. Enfin, l'usage de cet outil foncier apparait inadapté au regard de la forte artificialisation des sols littoraux, et donc des potentielles constructions menacées à protéger. Or, c'est *« à titre exceptionnel »*[460] que *« l'existence d'une construction ne fait pas obstacle »*[461] à l'exercice de ce droit. Le champ d'application tel qu'il est écrit aujourd'hui ne permet pas de préempter des terrains de taille limitée, et pourtant nécessaires à la préservation « ENS ». Pour Camille André, Chargé de mission auprès du Groupement d'Intérêt Public (GIP) Littoral Aquitain, *« le droit de préemption ENS exclut par définition une action foncière en zone urbanisée, et dès lors toute mobilisation dudit droit en zone côtière artificialisée, pourtant menacée par le risque littoral »*[462]. De plus, si le droit de préemption ENS parle à l'environnement naturel littoral il décide de nommer le risque naturel par le seul angle de l'inondation aux dépens des phénomènes voisins. En témoigne une proposition de loi qui cherche sans succès, depuis 2010, à élargir les conditions d'utilisation du droit de préemption

---

[458] *Ibid.*
[459] **STRUILLOU J-F**., « Droit de préemption et prévention des risques », *revue AJDA,* num. 24, 2012, p. 1329
[460] Art. L. 215-11 C. urb.
[461] *Ibid.*
[462] Entretien du 10 janv. 2023

ENS comme suit : *« afin de préserver la qualité (…), des champs naturels d'expansion des crues ou des submersions marines (…) »*[463].

300 La loi du 30 juillet 2023 ne s'est pas contentée de mêler le risque à la seule intervention foncière en ENS. Depuis cette date, le texte permet aux communes et aux EPCI de faire usage du droit de préemption urbain (DPU) « dans les zones soumises aux servitudes » des zones humides de gestion de l'eau, de mobilité du lit mineur d'un cours d'eau ou encore de rétention temporaire des eaux de crues. De nouveau cantonné au risque d'inondation, le texte aura toutefois eu le mérite d'étendre un tel outil à ces zones naturelles parmi les finalités traditionnelles du DPU de l'article L. 300-1 du Code de l'urbanisme et vouées à la réalisation d'une action ou d'une opération d'aménagement. D'autre part, le texte de 2003 a également interrogé quant à la possibilité ou non de faire usage du DPU sur l'ensemble des zones réglementées par un PPRN, la possibilité ayant été ouverte pour les Plan de Prévention des Risques Technologiques (PPRT). Une hypothèse qui a toutefois été balayée d'un revers de main par l'État au titre des parcelles couvertes par le PPRN et classées en zones « NC » ou « ND » dans le PLU(i). Cette position apparaissait logique en raison du fait que ces dernières sont par principe inconstructibles. Cependant, une telle demande des élus locaux démontre manifestement que des biens ont pu être édifiés sur ces espaces inconstructibles. En tout état de cause, si les finalités de l'article L. 300-1 du Code de l'urbanisme apparaissent larges, l'usage du DPU n'est pas spécifiquement ni spécialement adéquat à la prévention du risque d'érosion ni même de submersion marine, notamment.

301 Le présent cadre juridique a été, jusqu'à très récemment, le seul applicable dans la relation risque naturel-préemption. Désormais, et il faut le saluer d'un point de vue juridique et pratique, le législateur a voté l'instauration d'un nouveau droit de préemption spécifique au recul du trait de côte[464]. Cet outil nouveau doit être traité dans le second temps des présents travaux, tant au regard des interrogations naissantes sur son instauration et son fonctionnement, que par son but ultime : la renaturation de l'espace menacé. D'ores et déjà, cette innovation est vouée à renforcer l'attractivité du droit de préemption que l'on juge comme le moins coûteux, le moins long et quasiment dénué d'une intervention de l'État. Cette pratique, et désormais ces perspectives, ne sauraient toutefois occulter la substitution d'acteurs déconcentrés sur ces

[463] Proposition de loi, tendant à assurer une gestion effective du risque de submersion marine, n°44, 8 juill.2022
[464] *Op. cit.*

mêmes droits ni même le rôle d'outils fonciers complémentaires, là où la puissance publique s'exprime fortement en zone littorale.

2. L'appropriation publique forcée : un cadre juridique déconcentré inégalement protecteur

302 Depuis ses origines napoléoniennes[465], le mécanisme de l'expropriation fait intervenir l'État. Il revient en effet à la puissance publique, pour son propre compte ou au profit de bénéficiaires, de faire déposséder le propriétaire de son bien. En raison des limites causées au droit, constitutionnel, de propriété[466], cet outil nécessite que l'utilité publique soit prise au nom de l'État au terme d'une procédure exigeante et soumise à un contrôle étendu du juge administratif et du juge judiciaire.

303 Face à la perspective plus ou moins certaine voire proche d'avalanches, de glissements de terrain, de tempêtes, deux attitudes ont été entremêlées par le législateur : la prévention du risque ainsi que le financement du préjudice subi par la victime, à l'occasion de telles catastrophes. Issue de la loi « Barnier »[467], la contribution de l'expropriation auprès de la gestion du risque naturel s'est révélée être un élément de réponse à la sécurité des populations, qui était alors traitée classiquement par le cadre de la police administrative. Les termes prévus à l'article L. 561-1 et suivants du Code de l'environnement ont alors révélé une perception différente de l'objet pour lequel était classiquement exercée l'expropriation. Il s'agit ici de donner à l'Administration la possibilité de limiter, d'interdire l'accès ou l'occupation du bien menacé ou encore d'ordonner sa démolition. Ces prérogatives, à l'avantage de l'État, ne sauraient toutefois violer les exigences fixées à l'article 17 de la DDHC, rappelées à l'article 545 du Code civil. Il revient à la cause, sur laquelle se fonde les pouvoirs publics pour procéder aux acquisitions, de justifier d'une utilité publique, le contrôle émanant de la théorie du *« bilan coût-avantages »*[468]. Dégagée par le juge, celle-ci implique la poursuite de l'intérêt général, une nécessité puis une mise en balance des éléments positifs et négatifs de l'opération projetée. Il convient néanmoins de noter qu'en matière de risque naturel, l'appréciation de l'utilité publique repose sur une analyse comparée du coût des *« moyens de sauvegarde et de protection des*

[465] Loi du 8 mars 1810 sur l'expropriation pour cause d'utilité publique
[466] Art. 17 DDHC
[467] *Op. cit.*
[468] *Op. cit.*

populations »[469] qui doit se révéler plus important que les indemnités d'expropriation à la charge de la collectivité publique. Une telle application peut prêter à discussions en pratique. Suivant une application stricte de cette condition, le bien littoral menacé, à forte valeur vénale, a de fortes chances d'être plus couteux que l'aménagement ou le renforcement d'un ouvrage de protection, et donc de demeurer en place face au risque. Dans ce cas de figure, le bien pourrait d'ailleurs faire l'objet d'une aliénation en dépit d'une opération de prévention plus globale. S'il est vrai que l'aspect onéreux de l'opération pèse classiquement dans la théorie « bilan coût-avantages », quitte à remettre en cause l'utilité publique[470], celui-ci constitue pour l'expropriation « risque naturel » une condition fondamentale.

304 Pour faciliter un tel mécanisme d'acquisition de biens exposés au risque naturel majeur, la loi a développé un dispositif spécifique, familiarisant le couple « prévention des risques-indemnisation ». Depuis le Fonds de prévention des risques naturels majeurs (FPRNM), dit « fonds Barnier », l'indemnisation des conséquences des catastrophes naturelles va dès lors relever des compagnies d'assurance. Outre le rôle informel et complémentaire du PPRN vis-à-vis de la potentielle victime, ce mécanisme permet de responsabiliser l'ayant droit, chargé de souscrire le contrat d'assurance « habitation », qui demeure facultatif. Ce contrat d'assurance obéit néanmoins à une logique sensiblement différente du cadre classique assurantiel. Il est en effet inscrit à l'article L. 561-3 du Code de l'environnement que la fixation du montant des indemnités n'a pas à tenir compte *« de l'existence du risque »*[471]. En écartant la réduction de la valeur vénale du bien en raison du risque naturel, le législateur a contribué à rendre l'indemnisation « Barnier » potentiellement attractive pour le propriétaire du bien exposé au risque naturel. Cette absence de prise en compte du risque a permis de marquer une rupture avec le cadre ainsi en vigueur où le risque était intégralement supporté par le propriétaire du bien menacé. Ce sentiment de rupture est perçu également quant à la notion même de l'utilité publique dès lors appréciée, puisqu'ici les terrains acquis ne sont pas réaffectés à un nouvel usage, et sont d'ailleurs immobilisés dans un but de préservation. Favorable quant à la valeur du bien, le fonds l'est aussi pour les frais relatifs à la sécurisation des accès et la démolition du bien exposé. Ces avantages ne sauraient être abusifs, l'indemnisation pouvant être réduite voire révoquée lorsque le bien expropriable a été acquis dans un but spéculatif, particulièrement

[469] Art. L. 561-1 c. env.
[470] **CE**, 28 mars 1997, n°170856
[471] Art. L. 561-3 c. env.

lorsque la transaction a eu lieu postérieurement à l'ouverture de l'enquête publique à l'expropriation ou à l'approbation du PPRN. En pratique, le cadre « prévention-indemnisation » voulu par le législateur en 1995 a très rapidement trouvé ses marques auprès du traitement des effets du risque littoral. En témoigne la mobilisation du dispositif à peine deux ans plus tard à Criel-sur-Mer (Seine-Maritime) du fait d'un risque d'éboulement de falaises de craies[472]. En raison des difficultés liées à la sécurisation du site sur le long terme, le principe de la DUP s'est inscrit concomitamment à un arrêté de péril du maire et à la réalisation d'études techniques. La menace ou la perspective de mise en œuvre de cette prérogative par la reconnaissance de l'utilité publique a d'ailleurs permis en l'espèce de ne pas aboutir à l'expropriation mais à des transactions amiables sur la totalité des unités foncières concernées.

305 Seulement, comme souvent en droit, le champ d'application d'un dispositif juridique s'apprécie au mot près. A cet effet, l'article L. 561-1 du Code de l'environnement prévoit l'expropriation découlant de la déclaration d'utilité publique *« (...) lorsqu'un risque* ***prévisible*** *de mouvements de terrain, ou d'affaissements de terrain dus à une cavité souterraine, d'avalanches, de crues torrentielles ou à montée rapide ou de submersion marine* ***menace gravement des vies humaines*** *(...) »*. Alors que son champ d'application a su s'adapter, à la suite de la tempête dite « Xynthia », pour le phénomène de submersion marine[473], la procédure « Barnier » demeure focalisée sur le caractère prévisible du risque puis sur la menace grave à la vie humaine. En ce sens, si d'un point de vue technique, l'expropriation apparait adaptée aux agissements préventifs auprès des phénomènes naturels littoraux, elle poursuit un traitement inégal des aléas entre eux. A ce propos, lors de la très médiatique affaire du « Signal », le juge administratif avait laissé peu de doutes quant à l'application des articles L. 561-1 et suivants du Code de l'environnement à l'érosion côtière : *« le législateur n'a pas entendu étendre le régime d'expropriation qu'elles instituent aux risques liés à l'érosion côtière, lesquels ne sont assimilables ni aux risques de submersion marine, ni, par eux-mêmes, aux risques de mouvements de terrain »*[474]. De plus, si le phénomène d'érosion est effectivement reconnu prévisible, car il est *« certain qu'il va survenir et (...) possible de prévoir son occurrence »*[475], il ne peut être qualifié de risque majeur car il ne menacerait pas gravement la vie humaine.

---

[472] **DEBOUDT P.**, « Vers la mise en œuvre d'une action collective pour gérer les risques naturels littoraux en France métropolitaine », *Revue européenne de géographie*, 13 janv. 2010
[473] *Op. cit.*
[474] **CE**, 17 janv. 2018, n°398671
[475] Étude d'impact, *projet de loi portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets*, 10 fév. 2021, n°TREX2100379L, p.553

Partant, l'érosion n'est pas considérée comme un risque naturel majeur puisque c'est un événement lent, régulier et non une catastrophe ponctuelle et/ou brutale. Suivant ce raisonnement jurisprudentiel, le risque d'érosion peut donc être anticipé et les populations touchées par celui-ci protégées en connaissance de cause. Dès lors que le risque est connu, bien documenté, et que le bien serait évacué avant sa réalisation, il n'y aurait pas de « menace grave à la vie humaine » ni même de risque puisqu'il s'agirait désormais d'un événement certain. Pourtant, pour de nombreux scientifiques et élus littoraux, l'érosion *« n'est pas prévisible »*[476] et pourrait constituer, par son ampleur et son intensité, une menace pour la vie humaine. Cette position rejoint le constat selon lequel la détermination de ce phénomène, par le biais de projections du trait de côte sur plusieurs années, apparait incertaine face à des cas où le processus marin peut déclencher des érosions brutales. Plus précisément, les mêmes prévisions ne parviennent pas à décrire avec précision la fréquence et l'intensité du phénomène à moyen terme. Intensifiée par la tempête *Ciara* en 2020, la Dune d'Aval (Wissant) a par exemple brusquement reculé de 30 mètres en l'espace d'une année, soit un recul identique (30,82 mètres) à la période allant d'avril 2002 à juillet 2013 (recul de 2,74 mètres par an)[477].

306 Ce dernier exemple démontre enfin les limites de la dissociation des risques devant les outils dédiés à leur gestion, qui apparait bien désuète en ce qu'elle compromet une stratégie globale. En effet, sur la Côte d'Opale comme sur de nombreux territoires littoraux à zones basses, les espaces dunaires forment des remparts naturels à la submersion marine. Dès lors que les deux phénomènes sont présents sur le même territoire et sont ainsi imbriqués, seule la gestion conjointe saurait être une solution durable. La connexité est telle que le juge a pu reconnaître que l'érosion dunaire menaçant la résidence *Le Signal* à Soulac-sur-Mer constituait un risque de *« submersion marine »* [478] au sens du Code de l'environnement.

---

[476] **THIBOUW A**., « Criel-sur-Mer parmi les communes prioritaires face à l'érosion côtière », *L'informateur*, 12 mai 2022
[477] Étude d'impact, *Évolution du mouvement de la dune d'Aval - Commune de Wissant*, BPH Géomètre Expert et Ingénierie, N2P Mase, n°9205C9413, derniers relevés effectués le 14 fév. 2014, en ligne
[478] *Op. cit.*

Illustration : imbrication des aléas submersion-érosion
Crédit : Association « Dune d'Aval Wissant », Baie de Wissant, 2020, en ligne

307 A ce jour, la contribution de l'expropriation auprès des enjeux littoraux n'est point nulle. Elle reflète toutefois un champ d'application sélectif, délimité par l'administration, au détriment du raisonnement scientifique et au nom de considérations souvent budgétaires. Pire, elle pourrait entrer en contradiction avec un « droit à être exproprié », dégagé par la doctrine, pour le propriétaire menacé par un risque visé à l'article L. 561-1 du Code de l'environnement[479], là où le juge constitutionnel ne perçoit pas d'atteinte au principe d'égalité devant la loi lorsque celle-ci exclut l'érosion dunaire du dispositif « Barnier »[480]. En laissant de nombreux fonciers menacés par l'érosion dunaire sans le bénéfice de la solidarité nationale, les perspectives d'amélioration sont nombreuses. Pour certains, il s'agirait de ne plus s'attarder, ici, aux *« logiques de marché et de valeur du foncier »*[481] selon le risque mais selon la capacité financière du propriétaire en présence. Pour Marie-Laure Lambert, le contexte invite plus symboliquement à entremêler le littoral à la notion de *« bien commun »*[482], ce qui induirait une protection envers et contre tous les coûts financiers. Car c'est bien face au coût que le risque littoral se heurte en pratique.

308 A sa décharge, en mêlant les enjeux environnementaux à l'instauration de mesures de sécurité des propriétaires menacés, telle que la maîtrise foncière préventive, le cadre « Barnier » a permis une nette identification d'un dispositif juridique propre aux risques, dont seul l'État a la responsabilité. Il eut été préférable qu'il puisse ne pas être handicapé par le droit en vigueur,

---

[479] **HOSTIOU R.**, « L'expropriation pour risque naturel majeur », *Revue AJDA,* 9 juil. 2012, p. 1324
[480] **CC**, 6 avr. 2018, *Syndicat secondaire Le Signal*, décision n° 2018-698 QPC
[481] **LAMBERT M.L et al.**, « Risques littoraux : à la recherche d'une juste indemnisation par le fonds Barnier : Réflexions à propos de la décision n° 2018-698 QPC du 6 avril 2018, Syndicat secondaire Le Signal », *Revue Juridique de l'Environnement*, num. 44, 2019, p. 89-107
[482] *Ibid.*

au regard des prévisions scientifiques notamment. Dans un contexte de bouleversement climatique, l'action en environnement littoral navigue en eaux troubles. Elle demeure cependant une matière où le flou juridique invite les acteurs intéressés à innover à partir des outils existants.

B. La désignation d'un acteur foncier interdépendant de l'État : le Conservatoire du littoral

309 Pour répondre aux objectifs fixés par la loi pour lesquels il a été créé, le Conservatoire du littoral met en œuvre une stratégie d'acquisition foncière. Depuis 1975, celle-ci s'est toutefois concentrée sur la protection des richesses naturelles menacées par les spéculations privées **(1)** mais n'a pas empêché l'établissement d'innover sur son propre patrimoine, lui-même menacé, pour introduire des nouvelles modalités d'action et mécanismes innovants face au risque **(2).**

1. La constitution historique d'un patrimoine foncier au nom de l'intérêt écologique

310 Influencé par le *National Trust* au Royaume-Uni, puis amorcé par le rapport Piquard[483], l'État a institué en 1975 le Conservatoire du littoral (CDL). Sa création a été motivée, bien avant la loi « Littoral », par la préservation de l'espace face à une artificialisation privative croissante. Si peu de spécialistes littoraux pariaient sur l'efficacité de l'établissement public, notamment en raison des faibles moyens dont il était doté à l'origine, son début d'activité a présenté plusieurs singularités. L'enjeu environnemental a d'une part été mêlé aux enjeux humains, puisque si le CDL est chargé de préserver l'espace et les ressources en présence, il est parallèlement tenu de garantir l'accès du public sur ses sites, lui-même autorisé à y développer une activité économique souvent traditionnelle. L'île de Quéménès (Finistère), propriété du CDL depuis 2003, accueille ainsi une ferme biologique, mêlant culture, élevage et chambres d'hôtes. Cette contribution du public à la politique du CDL marque une rupture avec les dispositifs en vigueur, plus stricte envers l'homme, à l'image des réserves naturelles. En prime, ce fût l'occasion, pour le législateur, de garantir le droit fondamental d'accès libre et gratuit au rivage. Plus globalement, l'État recherche une proximité, un compromis, avec les réalités des

[483] *Op. cit.*

territoires, grâce à l'appui de délégations de rivages, chargées de mettre en œuvre les objectifs nationaux. Ce dialogue avec « le local » et leurs intérêts est en effet une condition *sine qua none* depuis son origine dès lors que la loi du 10 juillet 1975 conditionnait l'intervention du CDL à *« l'avis des conseils municipaux intéressés »*[484].

311 Or, pour parvenir aux objectifs de sauvegarde fixés par la loi, et tel un croisement entre politique de l'environnement et l'intervention foncière, l'article L. 322-1 du Code de l'environnement charge l'établissement public de définir *« une politique foncière ayant pour objets la sauvegarde du littoral, le respect des équilibres écologiques et la préservation des sites naturels ainsi que celle des biens culturels »*[485]. L'élaboration de la compétence d'intervention foncière de l'établissement relève d'un conseil d'administration, les conseils de rivage donnant alors leur avis sur les principaux axes des futurs programmes d'acquisition. En mesure de *« procéder à toutes opérations foncières »*[486], et donc de se constituer un patrimoine pour la réalisation de ses objectifs, ce dernier a pu, dès les années 70, provoquer l'opportunité foncière littorale à travers des prérogatives exorbitantes, classiques et préexistantes. Du fait de la pression du marché de l'immobilier en zone littorale, ce dernier s'est vu confier, souvent dans l'ombre de collectivités territoriales, la faculté de préempter, de se substituer à l'acquéreur pour faire évoluer les rapports de force, y compris sur le DPM. La connotation préventive de ce droit s'exprime sans doute le mieux au titre des ENS. L'outil s'inscrit dans la volonté du législateur de préserver la décentralisation, dans une logique de partenariat, et non de recentralisation. Ce partenariat, justement, est nécessaire au CDL dans la mesure où le législateur a d'abord entendu prioriser l'intervention foncière du département sur ces espaces puis rendu possible l'action du CDL au seul renoncement de la collectivité à l'exercice de son droit. Ce droit de substitution au sein de zones sensibles, préalablement définies par le département et qui invite à un véritable dialogue de celui-ci avec le CDL et les communes concernées, a été complété par l'initiative du Conservatoire. La loi « démocratie de proximité » a en effet créé un droit de préemption autonome au bénéfice du CDL. Toujours en vigueur, il permet à l'établissement *« lorsqu'il est territorialement compétent (…) [de] prendre l'initiative de l'institution de zones de préemption à l'extérieur des zones délimitées par le département (…) »*[487]. Au sein de ces périmètres, le

[484] Art. 1, Loi n°75-602 du 10 juillet 1975 portant création du conservatoire de l'espace littoral et des rivages lacustres
[485] Art. 321-2 c. env.
[486] Art. L. 322-3 c. env.
[487] Art. L. 215-2 c. urb.

CDL demeure cependant limité aux compétences qui sont habituellement dévolues au département au titre des ENS, sans élargissement aux enjeux et préoccupations évolutifs frappant les zones côtières. Cet entremêlement avec le département est ainsi palpable jusqu'au directeur du CDL, chargé d'exercer les attributions du président du conseil départemental[488], lequel aura d'ailleurs été consulté pour avis en amont de l'institution de zones « extérieures » et sensibles. Ces conditions institutionnelles, tout comme celles liées à la limitation du champ d'intervention, ont pu contribuer à un bilan néfaste auquel Denis Berthelot faisait écho : *« au 1er septembre 2009, la seule acquisition réalisée suivant cette procédure est celle d'une parcelle située en arrière de la plage de Pampelone dans le Var »*[489]. Ce cantonnement de l'action du CDL au droit de préemption ENS, c'est-à-dire à la seule protection *« des terrains présentant un intérêt écologique »*[490], répond à une logique d'anticipation, de prévention à l'atteinte écologique. Or, ces modalités écartent en pratique la gestion d'espaces menacés par un risque littoral, pourtant en proximité directe et/ou en présence d'enjeux écologiques, au seul titre que ces « terrains » sont urbanisés. L'article L. 215-2 du Code de l'urbanisme prévoit ainsi que le droit de préemption réservé au CDL se fait à *« l'extérieur (...) des zones urbaines ou à urbaniser délimitées par un plan local d'urbanisme et des secteurs où les constructions sont autorisées délimités par une carte communale »*[491]. Ce constat est d'ailleurs renforcé par l'abrogation de l'article R. 243-4 du Code de l'urbanisme ancien qui offrait expressément au CDL la possibilité de préempter en zone d'aménagement différé (ZAD) et donc potentiellement sur le bâti. Ces divagations consolident les difficultés à percevoir l'intervention foncière du CDL autrement que par la seule protection d'une biodiversité menacée.

312 Ces interrogations sur les critères d'intervention foncière du CDL ne sont pas vaines. Cependant, les motifs de l'action de l'établissement sont étroitement liés au contexte pour lequel ce dernier a été créé. Pour faire face aux spéculations privées débordantes, les craintes de l'État « protecteur » concernaient d'abord la disparition des richesses naturelles – sensibles – littorales, à laquelle il convenait d'intégrer une contrainte, un moyen d'assurer la protection définitive des lieux. C'est d'ailleurs en ce sens, au-delà d'un droit de préemption spécifique aux « sensibilités », que le CDL s'est vu attribuer le droit d'exproprier *« tous droits*

---

[488] Art. R. 215-3 c. urb.
[489] **CEREMA**, *« Archive – Le Conservatoire du littoral vu par Denis Berthelot »,* 4. nov. 2009, en ligne
[490] V. les conclusions du rapporteur public **LALLET A**. sur **CE**, 8 avril 2015, n°376821, 18 mars 2015, p. 2, en ligne
[491] Art. L. 215-2 c. env.

immobiliers »[492]. Selon René Hostiou, ce recours à l'expropriation interroge plus globalement le principe même de l'appropriation publique par le CDL en sa qualité de *« garant de la sauvegarde de l'environnement littoral »*[493]. A plusieurs reprises, le juge a eu l'occasion d'arbitrer entre appropriation publique « CDL » et privé. Dans un premier temps annulée par le Tribunal administratif de Rennes en raison de *« l'atteinte grave à la propriété privée »*[494], la DUP qui tendait à acquérir la quasi-totalité de l'Île Tristan (Finistère), avait finalement été admise par le Conseil d'État[495]. Lorsque le juge de première instance refusait la qualification d'utilité publique du fait *« des protections dont bénéficient déjà les terrains »*[496], à savoir le classement en zone naturelle et la bande des cent mètres, la haute juridiction s'inscrivait dans un mouvement jurisprudentiel à l'avantage de l'acquisition publique pour des motifs liés à l'entretien du site, à l'ouverture au public ou encore à la pérennité de la protection.

313 Exproprier pour préserver l'espace naturel de l'urbanisation massive en lui conférant une quasi-inaliénabilité, tel est ce que le juge reconnait d'utilité publique, y compris en présence de coûts d'acquisition importants. L'acquisition de parcelles entre Menton et Théoule-sur-Mer dans les années 1980, pour un coût estimé à près de 99 millions de francs, avait été déclaré d'utilité publique[497]. Pour le Commissaire au gouvernement, *« (...) quel que soit le coût de l'opération de l'aménagement et de la gestion du site cette opération reste donc d'utilité publique. Au coût exceptionnel des terrains à bâtir ne peut correspondre qu'au coût exceptionnel des opérations de préservation »*[498]. Ces acquis jurisprudentiels amenant l'utilité publique à supplanter voire compléter une inefficacité des règlementations urbanistiques sont toutefois à nuancer. D'une part en raison du bilan foncier du CDL qui a privilégié à 70% la négociation amiable dont 26% par préemption, lorsque les surfaces acquises par l'expropriation représentent 4%[499]. L'expropriation demeure exceptionnelle, une garantie, à l'image des transactions du CDL entre 1998 et 2012 sur 100 hectares d'espaces naturels de la Dune du Pilat,

---

[492] Art. L. 322-4 c. env.
[493] **HOSTIOU R.**, « Protection de l'espace littoral et droit de l'environnement : à propos de la politique d'acquisition foncière du Conservatoire », *Revue juridique de l'environnement*, num. spé., 1997, « Les 10 ans de la loi littoral », p. 87
[494] **TA Rennes**, 5 mars 1992, n°902338
[495] **CE**, 12 avr. 1995, n°137300
[496] *Ibid.*
[497] **TA Nice**, 29 mars 1990, *Syndicat agricole des Maures-Esterel et 26 autres c. Société civile agricole du port de Saint-Aygulf et 6 autres,* n°2077/89/II
[498] **CALDERARO N.**, « Acquisition de terrains par le Conservatoire du littoral du lieu-dit Les Étangs de Villepey », *Revue juridique de l'environnement*, n°1, 1991, p. 85
[499] **CDL**, Stratégie d'intervention 2015-2050, Conservatoire du littoral, p. 15, en ligne

exercée en dépit d'accords amiables et d'échec du droit de préemption. Des immeubles aux propriétaires inconnus ou des successions non réglées ont également justifié le recours à l'expropriation. D'autre part, la vision patrimoniale du CDL a été forcée d'évoluer quant aux motifs mêmes de son appropriation. De l'intervention prioritaire sur les espaces menacés par la privatisation, par la restauration et la gestion de ces espaces pour y accueillir du public, l'établissement a dû s'adapter aux nouveaux enjeux – climatiques – dans un contexte de baisse des dotations financières de l'État.

314 C'est en tout cas au cours de cette stratégie changeante que le CDL a su appréhender l'action face au risque littoral. Lui-même frappé, en son domaine propre, par des terres submergées et/ou érodées[500], il lui fallait agir différemment, quitte à innover pour offrir aux littoraux des perspectives intéressantes.

2. <u>Un acteur précurseur face au risque : les prémices du supra-patrimonial et l'impulsion d'une stratégie partenariale</u>

315 *« Pour accomplir sa mission, le Conservatoire doit inscrire son action dans la durée. Des moyens financiers assurés et stables lui sont donc nécessaires, d'autant plus qu'il doit aujourd'hui faire face à une hausse très sensible du prix du foncier »*[501]. Ces mots prononcés en 2005 par le Président Chirac, à l'occasion des 30 ans de l'établissement, illustraient un soutien de l'État aux fins de légitimer et pérenniser l'action de celui-ci. A cette période, il ne s'agissait pas de braquer l'action du CDL mais bien de maintenir un rythme d'acquisition sur le *« tiers sauvage »*[502] auquel l'État avait affecté le produit du droit annuel de francisation des navires (DAFN). Ces attentes de la puissance publique, auprès de l'action foncière du CDL, étaient en tout cas conformes aux objectifs ambitieux fixés par l'établissement lors de sa stratégie « 2005-2050 », à savoir la constitution d'un patrimoine de près de 270 000 hectares d'ici 2050, soit près de 20% du linéaire côtier.

[500] 2,5% à des phénomènes d'érosion et 20% à des phénomènes de submersion à l'horizon 2050
[501] Déclaration de M. Jacques Chirac, Président de la République, sur la politique de protection du littoral, à Rochefort le 18 juillet 2005, texte intégral, en ligne
[502] *Ibid.*

316 Cependant, « l'après 2010 » a amorcé, à plusieurs égards, un changement de cap pour l'établissement. D'une part, par le biais de la loi de finances 2011 pour 2012[503], par laquelle les ressources du CDL se sont vus plafonnées à 37 millions d'euros pour des motifs de maîtrise de la dépense publique. Dans le même temps, la Cour des comptes relevait une *« inadéquation entre les moyens alloués et l'objectif stratégique »*[504], si bien qu'en dépit d'une augmentation des ressources budgétaires, la juridiction financière invitait le CDL a revoir – à la baisse – sa stratégie foncière. Or, les motifs financiers, qui ont nécessairement invité le Conservatoire à prioriser son action, ne furent pas les premiers obstacles à surmonter pour lui. Très tôt, celui-ci a connu un élargissement de son champ d'intervention aux communes riveraines des estuaires et des deltas, dès 1995, aux zones humides des départements côtiers puis au DPM dans le début des années 2000. Autant de compétences, qui, en sus du dispositif ENS, ont poussé le CDL à tendre la main à d'autres acteurs littoraux voire à d'autres méthodes de gestion de ses sites. La loi du 10 juillet 1975 avait d'ailleurs prévu un processus de coopération qui anticipait la décentralisation à venir. Dans cet esprit, l'article L. 322-9 du Code de l'environnement énonce que le CDL a la capacité de coopérer avec un gestionnaire, sachant que la *« priorité est donnée, si elles le demandent, aux collectivités locales sur le territoire (...) »*[505]. Tandis que l'établissement prend en charge la réhabilitation et l'aménagement de ses sites, le gestionnaire finance et en assure la gestion courante, de l'entretien à la surveillance. Les données établies en 2015 font état de 250 gestionnaires sur 700 sites, dont 43% de départements ou syndicats mixtes départementaux, 39% de groupements intercommunaux, 13% d'associations et 5% d'établissements publics[506]. Ce cadre d'intervention, qui vise le consensus politique avec les collectivités, a surtout mené le CDL à combler son absence de pouvoir règlementaire en matière urbanistique. Seulement, ce jeu d'alliances qui reflète une gestion coopérative voire partagée, pâtit de nos jours des tensions budgétaires auxquelles sont confrontées les collectivités territoriales depuis la baisse de la dotation globale de fonctionnement (DGF). Par là même, les limites quant aux interventions classiques du CDL et de ses gestionnaires ont été rejointes par les charges nouvelles liées à la mutation de l'environnement naturel littoral. Outre les difficultés de financement, le Conservatoire a été confronté aux effets du changement climatique, et notamment aux inquiétudes croissantes quant aux risques littoraux. Dans ce même contexte, l'État incitait les acteurs littoraux à s'inscrire dans la Stratégie nationale de gestion intégrée du

[503] Art. 16 ter, projet de loi de finances pour 2012
[504] **CDC**, référé, *Gestion du Conservatoire de l'espace littoral et des rivages lacustres*, 4 avr. 2013, en ligne
[505] Art. L. 322-9 c. env.
[506] *Op. cit*.

trait de côte (SNGITC) tandis que le CDL débutait dès 2013 la révision de sa stratégie d'intervention, non prescriptive mais hautement porteuse d'orientations. Réunis, ces événements et leur portée interrogent : le CDL compte-t-il acquérir des espaces destinés à être irrémédiablement érodés ou submergés ? Ce dernier peut-il prévenir-gérer le risque sans acquérir l'espace menacé ? Est-il en capacité de peser voire d'influer une stratégie globale sur de telles préoccupations locales ?

317 Le CDL n'a pas attendu « l'après 2010 » pour appréhender le risque littoral dans son champ d'action. En sa qualité de gestionnaire, le Conservatoire mène depuis sa création une politique qui « parle » aux enjeux d'érosion/submersion. Sa vision, en raison des objectifs naturalistes qui sont historiquement les siens, tranche très vite avec l'action de fixation du trait de côte alors menée par les collectivités territoriales. C'est d'ailleurs sur son domaine propre qu'il se démarquera en ce sens pour opérer une politique d'acceptation de la mobilité du rivage autant que faire se peut. Cette finalité « naturelle » est tout aussi recherchée dans la politique d'acquisition qu'il a pu poursuivre à la demande des collectivités menacées. Or, l'appropriation menée se situe très généralement post-catastrophe ou plus simplement lorsque le niveau de risque est tel que la zone urbanisée se résout à laisser place à une reconquête naturelle. C'est dans cet esprit que le CDL a acquis en 2000 le polder de Mortagne-sur-Gironde, submergé le 27 décembre 1999 lors de la tempête « Martin ». Le recul de l'activité agricole en arrière des terres ainsi que la dépoldérisation menée par le CDL laissera place à une totale remise à l'état naturel du site[507]. Quant à savoir si l'établissement serait intervenu en présence d'enjeux humains sur le polder, la question se pose. En raison du fait qu'elle est guidée par la vocation naturelle des lieux érodés/submergés, l'action du CDL n'a pas pour mission, hors des cas où l'enjeu se présente sur ses propres sites, de traiter des enjeux humains. Ce que confirmera la stratégie 2015-2050 en ces termes : *« (…) dans la mesure où il n'a pas pour mission de défendre les biens et les personnes, il n'intervient pas dans les zones d'interface étroites et en présence d'enjeux économiques importants déjà très rapprochés de la mer »*[508]. Cette position écarte *de facto* de nombreux espaces menacés sans lesquels l'enjeu de prévention ne serait pas aussi prégnant de nos jours. Effectivement, en l'absence de ces facteurs, le risque demeurerait un aléa. Cette position stratégique tendant à privilégier l'intervention foncière en zone naturelle littorale – non grevée d'enjeux humains – ne sera toutefois pas dépourvue d'invitations à agir

[507] **CDL**, Plaquette, *Des sites laboratoires d'une gestion souple du littoral*, 2015, p.1, en ligne
[508] *Op. cit.* p. 27

compte tenu des nombreux espaces devenus inconstructibles ou qui le deviendront. Au contraire, l'absence de prise en charge, du fait de la présence de biens privés, s'expliquerait par le coût important de l'opération foncière poursuivie en raison des différents rachats et/ou indemnisations. Inévitablement, de tels cas de figure engendreront de la part de l'établissement la poursuite d'une politique de priorisation. C'est en tout cas le ton donné dans la stratégie d'intervention « 2015-2050 ». Car si le CDL envisage toujours d'acquérir en « zones d'intervention » via les outils de la maîtrise foncière, sur près de 230 000 hectares à l'horizon 2050, il identifie par là même 400 000 hectares dits de « vigilance ». Ces derniers espaces sont en quelque sorte l'illustration que l'on ne doit pas tout attendre du CDL. La stratégie énonce que ces *« zones à enjeux (...) n'ont pas, en principe, vocation à être acquises »*[509] puis précise que *« l'action partenariale sera privilégiée (...) pour observer l'évolution des usages du sol (...) et intervenir en cas de besoin »*[510]. A travers ses prescriptions stratégiques, le CDL veut préfigurer une alternative à l'acquisition foncière via la réflexion partenariale. En ce sens, il expérimente par exemple, depuis les dix dernières années, l'outil de servitude conventionnelle auprès des collectivités et propriétaires privés dès lors que ces derniers s'engagent à respecter une gestion intégrée, conforme à la politique de l'établissement[511]. A défaut, le CDL peut brandir la menace de l'acquisition, de nature à faire entrer le bien dans son domaine propre, et donc d'appliquer des mesures de police telle que la CGV, à la différence du cadre contractuel qui ne lui permet pas[512]. Ce qui justifie d'ailleurs la rareté dans l'utilisation de ce procédé. Plus globalement, et par la légitimité acquise depuis 1975, le Conservatoire se veut être l'initiateur de réflexions partagées dans le but de voir émerger des projets littoraux, conformément d'ailleurs à l'article L. 322-1 du Code de l'environnement qui lui confère la faculté de *« présenter aux collectivités publiques toutes suggestions en rapport avec ses missions, notamment en matière d'aménagement du littoral ou de gestion de l'interface terre-mer »*[513]. Sur un sujet sensible comme l'érosion ou la submersion, il parvient à installer, bien au-delà de ses propres sites, l'idée d'une gestion durable à l'interface terre-mer, à laquelle il insuffle des mécanismes innovants en matérialisant la GIZC : la recomposition spatiale, l'aménagement de zone dite « tampon » pour préserver le rétro-littoral, le développement d'outils de connaissance des risques naturels.

---

[509] *Op. cit.*
[510] *Ibid.*
[511] *Op. cit*.
[512] Art. L. 322-9 c. env.
[513] Art. L. 322-1 c. env.

318 Si comme l'indiquait son conseil d'administration réuni en 2013, *« l'établissement n'a pas vocation à intervenir dans un but de défense contre la mer à des fins de prévention des risques (…) »*[514], force est de constater que le CDL met à contribution son environnement naturel, et impulse bien au-delà, de nouveaux modes d'action. Les tentatives de stratégie globale peuvent toutefois demeurer imparfaites voire inégales en raison de la finalité poursuivie : le traitement quasi-exclusif de la nature littorale face à une menace naturelle dans un but de renaturation.

[514] **CDL**, Conseil d'administration, point n°2.1.1, 24 sept. 2013, p.3, en ligne

Conclusion Section 2 :

319 La préoccupation patrimoniale en zone littorale est importante. Sa contribution envers le traitement du risque littoral est cependant plus discutable. D'une part, le régime juridique attaché au patrimoine de l'État, à savoir le domaine public maritime, permet en théorie de préserver de l'urbanisation une zone à proximité immédiate du rivage. Même si la pratique nuance la théorie attachée aux principes protecteurs qui le compose, du fait de la persistance d'une occupation illégale et de lacunes de l'État, le DPM forme une matière incontournable du droit littoral. Il fonde ensuite l'implantation territoriale d'ouvrages de défense contre la mer, qui réaffirme le patrimoine de l'État, et dont la gestion fût progressivement laissée aux mains des intercommunalités. Seulement, la menace dépasse le seul DPM, et l'intervention du « foncier » au service de l'adaptation doit faire appel à des outils utiles à la recomposition et au réaménagement des enjeux littoraux en appui des politiques publiques de l'environnement et de l'urbanisme. Or, les acteurs et outils fonciers présents en zone littorale, ne sont pas systématiquement destinés à la gestion des risques littoraux. Le CDL, créé par l'État aux fins de constituer un patrimoine foncier, se concentre sur la préservation de la richesse patrimoniale et paysagère de l'espace naturel. De plus, l'expropriation pour risque naturel majeur écarte de son champ d'application le phénomène d'érosion dunaire, à la différence de la submersion marine, et empêche une stratégie foncière efficiente face à toute menace naturelle.

Conclusion Chapitre 1 :

320 Le littoral est historiquement une zone à enjeux. Tantôt exploité et urbanisé pour que l'homme profite de ses bienfaits, tantôt protégé pour sa valeur patrimoniale, l'État s'est trouvé contraint d'encadrer l'organisation de cet espace prisé, que le législateur a pris soin de concrétiser par le biais d'un texte emblématique toujours applicable. L'urbanisation des zones côtières forme l'enjeu principal que l'aléa naturel rencontre pour former le risque. Or, la maîtrise de cette dernière n'est pas aisée et le droit n'est pas toujours parvenu à contenir les tentatives d'une vision « aménagiste » du littoral. Face à elle, l'action « protectrice » de l'environnement littoral s'est concrétisée vers un zonage essentiellement fondé sur la préservation de la nature et non l'adaptation au risque. Dans le même temps, une vision environnementale intégrée a dégagé un droit mou et une pratique expérimentale voulue par l'État pour agir face au danger. Seulement, celle-ci est encore éloignée d'une vulgarisation du fait d'une majorité de territoires préférant l'action ponctuelle à la stratégie de long terme. En appui des matières urbanistiques et environnementales, le droit de l'intervention publique foncière a permis de concrétiser une action côtière. Cependant, celle-ci induit, du fait des conditions de mise en œuvre de ses outils, une inégalité de traitement entre les menaces naturelles, lorsque dans le même temps le Conservatoire du littoral, établissement public administratif de l'État, se concentre sur la préservation et la sensibilité de la nature côtière. Parcellisé, le droit peine donc à répondre globalement à l'ensemble des facteurs et effets des risques littoraux pour qu'il puisse constituer une matière exhaustive et homogène à disposition de chaque territoire menacé. Toutefois, en réponse à la catastrophe naturelle, ou en raison de politiques locales volontaristes soucieuses de s'adapter au phénomène naturel, l'action territoriale a fait naître des pratiques politiques de prévention-gestion ponctuelles et dissemblables face à l'insuffisance du droit.

Chapitre 2 : Un droit des risques littoraux circonstanciel reflet d'une gestion dissemblable des situations côtières

321 Au sein d'un espace pris en étau entre développement économique et politique de préservation écologique, la gestion des risques littoraux et ses imperfections juridiques ont eu à se confronter à l'urgence et aux catastrophes littorales. Ces événements sont l'occasion d'évaluer les modes d'action à cet effet et l'évolution du droit en découlant jusqu'à nos jours **(section 1)**. Il apparaît néanmoins que l'adaptation juridique se confronte à des inégalités littorales qui empêchent encore une application globale des dispositifs d'action **(section 2).**

Section 1 : Multiplication des phénomènes naturels et réponses post-catastrophes : ajustement de l'existant ou révolution du droit ?

322 Les réactions territoriales face aux menaces naturelles des années 2000 ont rapidement concentré leurs lacunes sur un cadre d'action juridique insuffisant, qui a participé à alourdir le bilan de la catastrophe **(§ 1)**. L'absence de prévention suffisamment efficiente a par là même amorcé une réponse immédiate de la puissance publique néanmoins jugée brutale et sectorielle pour que le droit soit suffisamment adapté au traitement du risque littoral **(§ 2)**.

§ 1 : La révélation d'une insuffisance de l'action publique au prisme des événements « modernes »

323 La gravité de la tempête dite « Xynthia » tant sur le plan humain que matériel a permis de caractériser l'étendue des effets du risque naturel sur un littoral urbanisé et touristique **(A)**. A l'heure du bilan, les outils classiques de la prévention sont pointés du doigt tout comme les agissements des acteurs et décideurs littoraux **(B)**.

A. La tempête « Xynthia » comme élément déclencheur d'une prise de conscience des risques littoraux

324 L'épisode vendéen a remis en cause une confiance trop grande envers la méthode traditionnelle de protection contre la mer, surpris une partie de la population ainsi que toute une économie locale **(1)**. Si ces conséquences auraient pu être plus graves sans l'intervention de la sécurité civile, la prévention défectueuse des personnes publiques a impliqué des réactions dans l'urgence, envers les populations impactées, trop individualisées pour dégager une stratégie globale **(2)**.

1. La nécessaire étiologie des effets globaux d'un aléa devenu catastrophe

325 Au cours des 27 et 28 février 2010, la tempête dite « Xynthia » a touché successivement plusieurs territoires littoraux, parmi lesquels les Pyrénées, les Ardennes et la Charente-Maritime. En Vendée, cette dépression hivernale a rappelé d'autres événements, qui ont eu, jadis, des effets tout aussi dévastateurs sur les littoraux. Déjà, les tempêtes « Lothar », « Martin » et « Klaus » avaient eu une intensité exceptionnelle, d'ailleurs plus forte que

l'épisode vendéen. A cet égard, les vitesses de vent enregistrées au cours de la tempête « Xynthia » n'excèderont pas les 130 km/h sur le littoral soit 20 km/h de moins qu'en janvier 2009 en forêt des Landes au passage de la tempête « Martin ». Or, au-delà du seul point de vue de la vitesse du vent, la rareté du phénomène a été révélée par la combinaison de deux éléments : le dépassement anormal du niveau de la mer produit par la tempête d'une part, un coefficient de marée qui s'élevait à 102 d'autre part. En sus, la topographie de l'environnement naturel a joué ici un rôle déterminant dans l'ampleur de la menace des eaux dès lors que ce dernier comprenait notamment les îles d'Oléron et de Ré, sensibles aux effets de la surcote. D'autre part, la configuration naturelle des lieux offrait des facteurs aggravants à l'instar de l'embouchure du Lay qui, en raison de sa forme en « entonnoir », a favorisé l'entrée de l'eau[515]. Dans la commune de la Faute-sur-Mer, l'inondation a été la conséquence d'une submersion qui n'a pas occasionné de rupture de la digue en présence, si bien que ce n'est pas la résistance de l'ouvrage qui est ici en cause mais son insuffisance face à l'atteinte. Partant, c'est la confiance attribuée envers de tels ouvrages qui reflète les lourdes conséquences humaines de l'épisode, soit 41 décès du fait de la submersion, à l'endroit exact où les 3000 habitations avaient été construites en arrière de ces digues[516]. Au contraire, à d'autres points du littoral vendéen voire charentais, la force des vagues a engendré des ruptures de digue, à hauteur de 75 km d'ouvrages en Vendée et 120 en Charente-Maritime[517]. Les ouvrages ont ainsi constitué un vecteur d'accroissement de la vulnérabilité, voire de la mortalité, à défaut d'une prévention efficace à l'égard d'une réduction de l'exposition, pour les enjeux situés en arrière. Or ici, le raisonnement – trop souvent médiatique – de l'atteinte naturelle ne saurait se limiter à la seule submersion marine et aux ouvrages « en dur ». Au préalable, « Xynthia » illustre à son tour une imbrication de l'érosion côtière auprès de ce phénomène, et en constitue d'ailleurs la cause à certains endroits. En formant une barrière naturelle, l'espace dunaire, lorsqu'il cède, engendre la pénétration de la mer à l'image de la brèche dite de la « Belle Henriette » qui a effectivement causé la dégradation des enjeux en présence.

---

[515] **CHAUVEAU E. et al.,** « Xynthia : leçons d'une catastrophe », *Revue européenne de géographie*, n°538, Cybergeo, 2011

[516] **RAISON S.**, *Le classement des digues littorales au titre de la sécurité civile : un exemple de mise en œuvre en Vendée*, 10ème journée nationale du génie côtier, Univ. Sophia Antipolis, 14 au 16 oct. 2008, p. 287, en ligne

[517] Déclaration de M. Nicolas Sarkozy sur les actions en faveur des victimes de la tempête Xynthia, 16 mars 2010

Illustration : imbrication des aléas érosion-submersion

Crédit : photographie aérienne de la brèche de la « belle Henriette » à la Faute-sur-mer, 2010, J.P Bichon

326 Outre les considérations naturelles de la catastrophe, l'évènement « Xynthia » représente un vivier d'informations quant à la palette des enjeux touchés par une catastrophe en environnement littoral. C'est aussi le vecteur et un précédent qui éclaire nos travaux sur l'impact global d'une catastrophe en zone côtière. L'étude repose sur une appréciation de la vulnérabilité, *« la susceptibilité pour une société d'être endommagée par un changement, brutal ou non, de son environnement »*[518], dont les faits distinguent deux pans essentiels : celui touchant la population, celui frappant leur foncier. Dans ce premier volet, « Xynthia » a par exemple révélé une différence d'exposition au risque littoral selon l'âge de la victime. A cet effet, la doctrine constate que ce sont les retraités qui ont été particulièrement vulnérables à l'occasion de la tempête, à mesure que 71% des personnes décédées avaient plus de 60 ans, selon un âge médian de 75 ans, contre une moyenne d'âge de 52 ans dans les communes submergées[519]. Quant à la vulnérabilité du foncier, le dommage vise surtout la forte présence de résidences secondaires dont les caractéristiques d'aménagement s'assimilent à une période donnée, à savoir les années 1950, voire 1980 selon des traits architecturaux empruntés aux années 1950. En clair, le type de bâtiment a joué un rôle dans l'exposition au risque et donc à la mortalité. A la Faute-sur-mer, l'ensemble des victimes résidaient dans des biens érigés dans

[518] **MATHIS C.F et al**., « Vulnérabilités environnementales : perspectives historiques », *revue Vertigo*, vol. 16, num. 3, déc. 2016
[519] **LUMBROSO D.M. et al**., « A comparison of the causes, effects and aftermaths of coastal flooding of England in 1953 and France in 2010 », *revue Naturel Hazards and Earth System Sciences*, août 2011

les années 1980, dans des zones basses, toujours plus proches des digues et selon un style architectural de plain-pied. Sans étage et sans zone de refuge, l'eau a atteint un niveau supérieur à celui des plafonds du rez-de-chaussée. Plus techniquement encore, la vulnérabilité du foncier s'est exprimée parmi les habitations équipées de volets électriques, devenues de véritables pièges pour les victimes de pannes à raison de l'inondation. Dans certains cas, elle résulte également du phénomène croissant de « cabanisation » qui a lui aussi été soulevé en raison d'habitats légers et précaires tels que les caravanes durant l'épisode naturel. Seulement, la catastrophe intervenue en Vendée invite à ne pas raisonner autour de la seule rencontre des effets de la nature avec les particuliers situés à proximité directe du rivage. Les effets sont ainsi plus larges en ce qu'ils impactent une économie locale à court terme voire à plus long terme. L'agriculture a ainsi subi de plein fouet la submersion marine sur près de 500 exploitations, tout comme le secteur conchylicole. Les infrastructures portuaires et le réseau routier ont eux aussi été lourdement endommagés. De la même façon que l'économie touristique a été impactée par une fréquentation en baisse à l'échelle régionale. A l'heure où les experts internationaux prédisent une montée des eaux accrue à l'horizon 2100, la tempête « Xynthia » est un précédent que les décideurs et acteurs littoraux sont, potentiellement, tenus d'approcher pour mieux apprécier la globalité des effets du risque littoral sur leurs propres enjeux.

327 Néanmoins, l'appréciation globale des effets « Xynthia » participe à l'idée d'une atteinte faite à un groupe, une communauté, qui s'était organisé et identifié sur la base d'une pérennité d'un environnement naturel donné[520]. C'est donc la capacité à surmonter, à reconstruire, à éviter de reproduire « chez soi » un tel évènement qui fonde le principe d'une culture fondée sur le risque. Dans ce cadre, la présente analyse rétrospective entend se poursuivre dans la mesure où le territoire vendéen connaissait depuis 1738 des phénomènes de submersion, d'inondation quasi-identiques à ceux de 2010. Ces faits du passé invitaient donc les acteurs littoraux de ce territoire à agir, si tant est qu'ils se soient placés dans une démarche de prévention du risque littoral, et non dans l'attentisme.

[520] Voir, Sect. 2, § 2., A., 2., *Des craintes sur l'identité collective et la menace d'une disparition patrimoniale*, p. 356

2. Une gestion de crise dans l'urgence, synonyme d'impréparation ?

328 Le large impact de la tempête « Xynthia », développé précédemment, caractérise un niveau de vulnérabilité conséquent aux risques littoraux. Au-delà de l'objet impacté, c'est à la « crise », concomitante au phénomène exceptionnel, à qui revient la charge d'illustrer la capacité d'un environnement à faire interagir ses composantes pour limiter l'atteinte en présence, à mettre à l'abri la population littorale lors de sa survenance. Cette aptitude du territoire à faire face est notamment perceptible à travers le comportement individuel et collectif, plus spécifiquement durant l'immédiateté des faits autour de la journée du 27 février 2010. A plusieurs égards, si les différents rapports « retour d'expérience » réalisés par l'État ont majoritairement salué l'efficacité des secours[521], la brutalité de l'épisode climatique a reflété des inadaptations du cadre intervention, qu'il soit technique ou juridique. Pour de nombreux décideurs territoriaux et populations potentiellement menacés, la difficulté à contrer l'aléa littoral relève d'abord de sa connaissance scientifique, de la détermination de son intensité et du degré de précision quant à sa survenance. Au regard du niveau de confiance de ces personnes, encore majoritaire de nos jours[522] envers les alertes météorologiques, il est permis de considérer que la prévision de Météo-France à quelques heures de la catastrophe allait constituer un moteur de la gestion en découlant. Il est vrai que le bulletin d'alerte du samedi 27 février 2010 faisait état d'un niveau de vigilance maximale dite « rouge » pour quatre départements dont la Vendée et la Charente-Maritime. Sur ce point, le rapport sénatorial porté par Alain Anziani constate une certaine concordance entre les prévisions et l'impact réel du phénomène, en ce qui concerne les précipitations marines qui prévoyaient une combinaison des vents forts et de fortes vagues [523]. Or, ces mêmes données constatent que si les prévisions des risques marins – vents, surcote etc. – ont été proches de la réalité, les effets de ces évènements avec les enjeux rencontrés à terre furent jugés lacunaires. Ces défaillances scientifiques ont cependant été justifiées non pas par un défaut de connaissance de l'aléa mais plutôt en raison des *« limites techniques de la prévision (…) du déferlement »*[524]*,* sur son impact réel. Seulement, les bulletins d'alerte ont focalisé l'information sur le risque de tempête et accessoirisé celui d'inondation du fait de la submersion marine. Partant, les consignes comportementales des

[521] **LÉONARD J.L**., rapport d'information n°2697, mission d'information, *les dégâts provoqués par la tempête Xynthia*, disponible sur le site du Sénat, 2010
[522] **OUEST-FRANCE**, *La question du jour. Faites-vous confiance à Météo France pour les alertes intempéries ?* 29 nov. 2012, en ligne
[523] *Op. cit.* p.21
[524] *Ibid.*

météorologues à destination des populations se sont avérées contre productives et inadaptées lorsque les habitants ont été invités à se calfeutrer contre le vent fort et non à quitter les lieux pour échapper à la montée des eaux.

329 Ainsi, bien qu'il soit parfois difficile d'appréhender un fait naturel littoral en raison d'une frontière peu épaisse entre l'étude géographique-géomorphologique et l'action publique encadrée par le droit, la gestion du phénomène « Xynthia » ne résulte pas du seul cadre scientifique. En revanche, c'est l'interprétation de ces données, certes discutables, par les autorités littorales, qui connaissent mieux que quiconque la configuration de leurs lieux de villégiatures, qui devait permettre l'entrée en jeu d'une gestion de crise adaptée, sur la base de cette information scientifique diffusée largement par moyens de communication. La présidence du Haut Comité français pour la défense civile (HCFDC) dira d'elle qu'elle fût « nulle »[525]. Pour comprendre un tel constat d'échec, et outre le nombre de décès causés, plusieurs motifs peuvent être dressés, surtout lorsque cette gestion de crise pourrait avoir été impréparée et non combinée à une politique de prévention. La gestion immédiate, ou de crise, de « Xynthia » doit être distinguée selon deux temporalités dans la réponse de l'action publique : celle à quelques heures de la catastrophe puis celle au stade de sa survenance. Dans l'ensemble, l'urgence a d'abord donné lieu à une mobilisation infra départementale efficace de la sécurité civile et des sapeurs-pompiers à mesure de 40 000 interventions et 1500 victimes prises en charge, concomitamment à une large évacuation de la population. Autrement, c'est la réception et l'interprétation de l'information par les services préfectoraux et communaux qui a été défectueuse. En vertu de son pouvoir de police, c'est au maire que revenait la charge d'alerter la population en raison du danger grave et imminent, et d'informer le préfet de ses mesures face à l'urgence[526].

330 Or, c'est une gestion individualisée et non globale qui a pris forme entre l'État et les collectivités territoriales : un maire n'a pas été joint par la préfecture en vue d'une sensibilisation à l'alerte, inversement les maires d'Aiguillon et de La Faute-sur-mer n'ont pas prévenu le préfet de la submersion marine alors en cours. L'alerte à la population a été tout aussi insuffisante et morcelée à mesure que les élus ont préféré faire du porte à porte et ne pas

[525] Audition de M. Paul Girod, président, et de M. Christian Sommade, délégué général, du Haut Comité français pour la défense civile, Sénat, 1er juillet 2010
[526] Art. L. 2212-4 CGCT

activer des moyens techniques de type sirène, qui dans certaines communes n'existaient tout simplement pas. Face à cette anticipation lacunaire du risque, la survenance de la catastrophe a néanmoins laissé place à une solidarité nationale, qu'elle soit spontanée ou institutionnelle. L'immédiateté de la réponse a ainsi dégagé un triptyque d'interventions humaines-foncières-financières. Outre la spontanéité, des proches et bénévoles, la réaction institutionnalisée face aux « déplacés » s'est appuyée d'une part sur des dispositifs juridiques en vigueur mêlés aux pratiques des services de l'État (solution de relogement et démarches de sortie de crise). La puissance publique avait en effet développé un fonds d'aide au relogement d'urgence quatre ans avant la tempête « Xynthia »[527]. Par là même l'État a rapidement déclenché, sous trois jours, l'outil « état de catastrophe naturelle » et permis l'indemnisation des sinistrés ayant souscris à un contrat d'assurance multirisques à laquelle est obligatoirement insérée la garantie « catastrophe naturelle ». Ce système original d'indemnisation est une source de stabilité à plusieurs égards, notamment parce que la surprime, fixée par arrêtée, ne varie pas selon le niveau d'exposition au risque. D'autre part, en sa qualité de garant du dispositif, l'État permet aux assureurs de se réassurer depuis une caisse centrale de réassurance. En revanche, ce privilège n'a pas été le même pour toutes les conséquences de la tempête « Xynthia » et notamment pour l'ensemble des « déplacés ». Le départ forcé des propriétaires de l'immeuble *Le Signal* à Soulac-sur-Mer en janvier 2014 ne saurait faire oublier qu'un recul brutal de 15 mètres de la dune a été causé par la tempête « Xynthia » quatre ans plus tôt, le département ayant été lui-même visé par un niveau de vigilance élevé par Météo-France.

331 Au-delà du conflit administratif entre l'État et les copropriétaires depuis 2011, l'usage du « péril imminent » par le maire de la Commune a insufflé une immédiateté et une urgence à laquelle furent confrontés les soixante-dix-huit propriétaires du fait de l'évacuation de l'immeuble en l'espace d'un mois. Bien que les six résidents « à l'année » furent relogés à titre privé ainsi que par la Commune de Soulac-sur-Mer, l'arrêté municipal n'a pas été accompagné d'un arrêté de déclaration d'utilité publique qui aurait permis à ces derniers d'être indemnisés à court terme pour les raisons sus évoquées autour du critère de la « prévisibilité ». Le Sénat relevait ainsi la *« condition modeste »*[528] de ces propriétaires, qui ont dû supporter un coût supplémentaire quant au relogement en sus des prêts à rembourser jusqu'à 2030, les frais de

[527] Art. 39. Loi n°2005-1719 du 30 décembre 2005 de finances pour 2006
[528] *Op. cit.*

« syndic » et d'assurance, tandis que l'immeuble à l'abandon demeurait vandalisé à défaut de sécurisation par les pouvoirs publics et en dépit de plusieurs plaintes[529].

332 Les attributs de la gestion de crise « Xynthia » illustrent une situation dans laquelle l'action s'est imposée dans l'urgence. Tantôt jugée défaillante mais perfectible tantôt efficace, elle a toutefois évité de plus lourdes conséquences. L'effet de « surprise » pour de nombreuses victimes laisse entrevoir un manque d'anticipation de l'aléa, conforté par une méconnaissance du risque qui aurait pu être limitée par un cadre préventif.

B. Un cadre de prévention des risques remis en cause

333 Les effets de la catastrophe « Xynthia » ont été aggravés par l'absence de coordination et de contrainte en vue de planifier les risques pourtant déjà rendu possible par le droit **(1)**. Le non-usage de la planification, et donc de l'intégration du risque sur le moyen-long terme, a par là même été renforcé par des défaillances de l'État qui ne s'est pas suffisamment accaparé la menace pour limiter l'occupation des sols et la vulnérabilité **(2)**.

1. L'inefficacité de la planification vendéenne face au risque littoral

334 Dans un contexte ancien d'urbanisation du littoral français, la Vendée a elle aussi supporté une forte artificialisation de son territoire côtier : développement du chemin de fer, villas balnéaires, aménagement de ponts etc. La Faute-sur-mer, lourdement touchée par « Xynthia », figurait parmi les territoires attractifs du sud du département à partir des années 1970. A cette période, l'importante ambition foncière des promoteurs immobiliers engendrera l'aménagement de nombreux lotissements et copropriétés pour le compte de la fréquentation touristique, aux dépens de l'environnement naturel et économique en présence. De la sorte, l'activité agricole vendéenne pâtira de ce développement urbain qui marque une rupture entre l'espace marécageux et le cordon dunaire. Le conflit entre l'attractivité économique débordante et le développement local ira même jusqu'à transparaitre entre « le local » et l'État. A l'heure où les services déconcentrés sollicitent l'adoption des POS, l'élu comprend qu'il doit réduire le

[529] **TOCQUEVILLE N.**, Rapport d'information, n°439, commission de l'aménagement du territoire et du développement durable, *la proposition de loi visant à instaurer un régime transitoire d'indemnisation pour les interdictions d'habitation résultant d'un risque de recul du trait de côte,* 2018, p. 16

développement immobilier à vocation touristique de sa commune en sus d'une planification. En 1980, Jean Renard rapporte ce contexte à travers des extraits de délibérations municipales de Château d'Olonne *« (Les élus) ont même parlé de coup de force de l'administration, de pression administrative contre la volonté des élus et d'action autoritaire et sournoise »*[530]. Au fil de l'eau, les collectivités finiront toutefois par se conformer au droit tandis que le juge se montre soucieux de la préservation de l'environnement initial lors de l'approbation du document[531]. Les POS littoraux adoptés n'auront toutefois que peu d'effets limitatifs à l'égard de l'urbanisation du littoral vendéen. Autrement dit, la relation entre le foncier et l'urbanisme littoral est à son apogée.

335 La prise en compte du risque, elle, est plus effacée voire obsolète selon les territoires en amont de la catastrophe. En admettant qu'au stade de l'adoption des POS les territoires n'ont pas connu de submersion marine à court terme, la mémoire de la communauté et des décideurs est plus discutable. Depuis le XVIIIème siècle, La Faute-sur-Mer ou encore Aiguillon-sur-Mer sont régulièrement submergées : les digues des deux communes ont notamment cédé au passage de la tempête du 14 mars 1937. Parallèlement, l'État avait permis aux collectivités de se doter d'outils contraignants tels que le Plan de Prévention des Risques Inondations (PPRI) afin de garantir une prévention opérationnelle du risque. Dans cette logique, les communes se sont vues prescrire l'élaboration d'un tel document par la préfecture au 21 novembre 2001. Or à lui seul, l'évènement pourrait résumer les difficultés des collectivités locales et de l'État à s'accorder en la matière, à mesure que le PPRI a été mis en œuvre par anticipation[532] et que des négociations entre la préfecture et la Commune de la Faute-sur-Mer ont dû être engagées à partir de 2009 pour parvenir à finaliser son élaboration. Cette faculté d'application anticipée constitue un gage d'opposabilité directe de dispositions du plan aux personnes publiques et privées, et permet de limiter l'artificialisation via des zones dites « bleues » (aléa moyen-constructible sous conditions) et « rouges » (aléa fort-inconstructible). Pourtant, le zonage « bleu », constructible sous conditions, comporte anormalement des zones à aléas forts telles que les terres situées au long de l'ouvrage du Lay. Par suite, six années se sont tout de même écoulées entre la prescription du PPRI et son application anticipée, laissant le champ libre aux désirs de rivage

---

[530] **RENARD J**., « Bref historique du rôle des collectivités locales dans l'aménagement touristique du littoral vendéen », *Cahier du Centre nantais de recherche pour l'aménagement régional*, n°17. Acte des journées de la Commission Géographie du Tourisme et de la récréation St Jean-de-Monts, 4 au 6 oct. 1979, Ed. Persée, p. 14
[531] **TA Nantes**, 8 mars 1984, rec. Leb.
[532] Art. L. 562-2 c. env.

dans les limites de la loi « Littoral ». D'autre part, l'application anticipée ne résout pas toutes les lacunes du dialogue État-collectivité. En sa qualité de régime dérogatoire, le PPR anticipé ne vaut que pour une durée de trois ans, ce qui a mené à l'absence de document opposable à la Faute-sur-mer et Aiguillon-sur-Mer au jour de la submersion « Xynthia ». De la même façon qu'en présence d'un PPRI, les élus vendéens ont eu tendance à considérer l'inondation fluviale et la protection des biens aux dépens des submersions marines et des enjeux humains, malgré une rupture des digues par submersion dix ans auparavant, lors de la tempête « Lothar »[533]. Pierre angulaire d'un cadre préventif, à qui l'on pourrait reprocher la seule approche par le zonage, l'élu avait également la possibilité d'anticiper un scénario « catastrophe », d'en assurer l'alerte, la protection ou encore l'information par l'institution d'un Plan Communal de Sauvegarde (PCS). Développé par la loi du 13 août 2004 de modernisation de la sécurité civile, le PCS doit pouvoir parler à l'ensemble des risques, et ambitionne une coordination État-municipalité, sous l'autorité du maire, qualifiée de *« gouvernance multi-partenariale »*[534]. Cependant, à la veille d'un phénomène d'ampleur comme « Xynthia », ni La Faute-sur-Mer ni Aiguillon-sur-mer étaient pourvues d'un PCS, alors même que le pouvoir règlementaire avait rendu obligatoire son adoption avant septembre 2007. Seulement, l'ignorance de cette échéance était permise pour la commune non dotée d'un PPR approuvé. Au bout du compte, les communes vendéennes touchées ne se sont pas dotées suffisamment tôt d'une planification à laquelle elles auraient pu et dû prétendre pour intégrer la menace naturelle. Ce laxisme ambiant est d'autant plus significatif que les deux communes étaient encore dotées de POS au moment des faits, dix ans encore après l'introduction des PLU par la loi « SRU » de 2000[535] (les POS dataient respectivement de 1984 et 1993).

336 De nos jours, et malgré des préoccupations socio-économiques et juridiques plus importantes envers la transformation de l'environnement donné, le Code de l'urbanisme ne prévoit pas d'échéance régulière aux fins de faire évoluer, réviser, modifier le PLU(i). A défaut de périodicité, il délimite des cas pour lesquels le document doit ainsi évoluer notamment lorsqu'il s'agit de *« réduire une protection édictée en raison des risques (…) des milieux*

---

[533] *Op. cit*
[534] **GRAPELOIS M.**, « Le Plan Communal de Sauvegarde. Une approche territoriale de la sécurité civile à travers l'enquête des conditions de mise en place dans les communes françaises », *revue Hal*., 2008, p.12, en ligne
[535] *Op. cit*

naturels, ou d'une évolution de nature à induire des graves risques de nuisance »[536]. Elle repose ainsi sur une décision, une volonté politique locale.

337 De façon à croiser les regards sur les deux risques étudiés, l'épisode *Le Signal*, bien que brutal pour les copropriétaires à l'annonce de l'évacuation, avait fait l'objet d'une relation plus cordonnée, stratégique et constante, qu'en Vendée, entre l'État et la Commune de Soulac-sur-Mer. En raison du fait, d'abord, que le mouvement d'urbanisation de l'espace dunaire avait été ici l'affaire commune de l'État et de la commune à travers la MIACA, à la différence des communes vendéennes. D'autre part, le couple État-collectivité a su ici tirer profit de l'outil PPRI en classant l'immeuble en zone « rouge » (inconstructible) pour des motifs d'avancée dunaire et de recul du trait de côte, alors qu'en Vendée l'inondation temporaire (submersion marine) a été négligée.

338 Dans le cas vendéen, la politique de prévention du risque mêlée à une gestion de crise anticipée et planifiée aurait permis de limiter potentiellement le nombre de victimes ou tout du moins de préparer la population psychologiquement et techniquement à la probabilité d'une rencontre avec un risque. Or, « Xynthia » a révélé des défaillances juridiques de l'État toutes aussi conséquentes que la seule planification communale.

2. <u>Des lacunes des pouvoirs publics en renfort de la vulnérabilité</u>

339 L'État a doté les territoires de dispositifs juridiques permettant d'appréhender la vulnérabilité côtière. Esquivée voire insuffisante, la gestion communale par la planification a néanmoins laissé place à un zonage favorable à l'occupation des sols jusqu'aux parcelles riveraines de la mer. Par principe, la compétence urbanistique relevait de l'échelon communal depuis les lois de décentralisation sous la responsabilité du maire. En revanche, bien que couvertes par un POS, le Code de l'urbanisme admettait à cette période, et jusqu'à la réforme « ALUR » du 24 mars 2014, une mise à disposition gratuite *« des services déconcentrés de l'État pour l'étude technique »*[537] des demandes d'autorisation au bénéfice de la commune de moins de 10 000 habitants (La Faute-sur-Mer et Aiguillon-sur-Mer). Cette disposition fait écho, en matière de prévention du risque, à un retour de la technicité de l'État, celle de l'appui

[536] Art. L. 153-31 c.urb.
[537] Art. L. 422-8 c.urb.

scientifique et de l'expertise, en lieu et place du politique ou tout du moins avec le concours du décideur. L'État a d'ailleurs accentué le développement de l'expertise dès le XIXème siècle, en complément des politiques publiques menées, et avait pour cela renforcé des corps spécifiques tels que les ingénieurs des ponts et chaussées[538]. Ainsi, de même que les communes connaissaient la vulnérabilité de leurs littoraux au gré des tempêtes, les services de l'État pouvaient s'appuyer sur des données historiques que la puissance publique avait elle-même fait cartographier. Cette approche technique a été poursuivie par les mêmes services déconcentrés durant l'année 2002 à travers la publication d'un *Atlas des zones inondables-submersibles* (AZI). Porté à la connaissance des communes, le niveau marin référencé fût estimé à 4 NGF (Nivellement Général de la France). Cette donnée permet notamment de mesurer le niveau de la mer, tel un repère d'altitude. Partant, la zone la plus touchée par « Xynthia », à savoir le long de l'estuaire du Lay et le bourg, avait été classée en *« aléa faible à moyen »*. Or, au lendemain de l'épisode, il est apparu que l'aléa de référence vendéen a été sous-estimé à mesure que le niveau de l'eau a atteint 4,506 NGF voire 4,90 NGF à Aiguillon-sur-Mer[539]. La capacité de l'État à prévenir techniquement une atteinte côtière est ici critiquable, compte tenu du fait que « Xynthia » n'a pas été caractérisée comme un événement exceptionnel. En revanche, et bien que défaillante, l'usage de la cartographie démontre une intention informative de la puissance publique à l'égard des communes et de la population. L'Atlas ne constitue d'ailleurs pas un acte à valeur réglementaire, car *« dénué (…) de valeur juridique »*[540], si bien qu'il doit plutôt être perçu comme un facteur d'appréciation du risque pour l'élaboration de documents opposables (SCOT, PLU(i), PPRN etc.). Or, dans le cas vendéen, les communes ont directement sollicité de l'État une assistance technique qui comprenait les potentielles vulnérabilités naturelles.

340 Ce « porter à connaissance » doit pouvoir être observé à la lumière des zones les plus touchées, voire les plus meurtrières. Appréhendé précédemment sous l'angle de la loi « Littoral » et du régime de l'extension à l'urbanisation, le projet dit « Les Voiliers » d'une trentaine de logements avait reçu en 2002 un avis favorable de la Commission des sites et paysages. Constituée d'élus départementaux, et locaux, ainsi que des services de la Direction départementale de l'équipement (DDE), la commission s'est placée dans l'ignorance du risque

---

[538] **LASCOUMES P.**, « L'expertise, de la recherche d'une action rationnelle à la démocratisation des connaissances et des choix », *Revue française d'administration publique*, 2002/3 num. 103, 2002, p. 372

[539] **CRC PAYS DE LA LOIRE**, Rapport n°2012-110, *Observations définitives concernant la gestion par des collectivités territoriales et établissements publics locaux de Vendée des risques naturels dans le cas de la tempête Xynthia – Service départemental d'incendie et de secours de la Vendée*, 15 mai 2012, p. 25

[540] *Op. cit*

au profit de du tourisme et de l'urbanisation horizontale, si bien que les rapports parlementaires qualifieront la situation *« d'irresponsabilité collective »*[541] tant l'État et les communes ont solidairement ignoré le risque littoral. Ce défaut partagé de culture du risque est d'autant plus perceptible qu'il fait suite à l'autorisation d'aménagement des lotissements « Les Doris » à quelques pas des « Voiliers ». Les échanges au stade de l'enquête de la même commission, en présence des mêmes parties, relèveront que l'avis favorable reposait non pas sur une potentielle rupture d'ouvrage en présence, mais sur des considérations paysagères voire esthétiques. Les deux enquêtes menées en 2005 par l'État sur lesdites résidences, afin de s'assurer de la conformité d'évacuation des eaux au regard de la loi sur l'eau, ont eux-mêmes donné lieu à des avis favorables alors même que le commissaire enquêteur relevait un *« niveau de risque d'inondation réel »*[542]. Ce qui intéresse le commissaire enquêteur, ici, c'est la capacité de l'aménagement des « Voiliers » à combler une dent creuse, qu'il juge inesthétique. La défaillance de l'action publique est telle que ces enquêtes auront lieu plusieurs années après les autorisations de construire et alors que les constructions sont quasiment réalisées. Ces habitations seront toutes submergées à l'occasion de « Xynthia ».

341 La défaillance de l'État et de ses services déconcentrés, à l'égard d'une prévention du risque efficiente, n'est pas propre au seul support « technique » et d'enquête de ce dernier auprès du pouvoir décisionnel communal. A l'échelle du département de la Charente-Maritime, la Cour des comptes souligne que le contrôle de légalité, sur les autorisations d'urbanisme, n'a concerné qu'une autorisation d'urbanisme sur 150 sur la période 2004-2009[543]. Dès lors, l'insuffisance de l'État à contrôler l'aménagement du territoire s'exprimait à deux égards : l'instruction de la demande d'urbanisme pour le compte des communes délégataires et le contrôle de la légalité de l'autorisation. La puissance publique contrôlait ainsi ses propres agissements dans la période précédant la catastrophe, et n'entremettait que très peu le déféré des autorisations d'urbanisme au fond, rarement assorti d'un référé dans le but d'obtenir sa suspension immédiate. Outre l'absence de contrôle sur les autorisations délivrées en zones inondables, l'État a également méconnu les nombreuses constructions sur le DPM. Conçues sans autorisations préalables, elles représentaient un nombre considérable de constructions, à

[541] *Ibid.*
[542] *Op. cit*
[543] *Ibid.*

savoir 150[544], ne serait-ce qu'à Aiguillon-sur-Mer. Le maire, agissant en qualité d'agent de l'État, n'était pourtant pas dépourvu d'outils juridiques à sa disposition aux fins de faire cesser l'illégalité de ces occupations. Il est par exemple tenu de dresser un procès-verbal en connaissance d'une infraction[545], à savoir le délit d'absence d'autorisation d'urbanisme lequel se prescrit dans un délai de trois ans. Cet exemple est révélateur d'une ignorance collective à laquelle l'État a participé alors même que le Code de l'environnement lui aurait permis de saisir le juge, par la voie du préfet, en vue d'obtenir la démolition et la remise en état des lieux occupés[546] concomitamment à la menace de CGV.

342 Ce tableau parsemé d'agissements défectueux des autorités publiques peut éventuellement être contrebalancé à l'aune d'actions ou semblants de lucidité antérieurement à la catastrophe, souvent omis des travaux scientifiques chargés de « faire le bilan » de « Xynthia ». Nous entendons principalement par-là, l'existence d'une « Commission de gestion du trait de côte » développée par l'échelon régional au profit des littoraux des deux départements Loire-Atlantique et de la Vendée. Alimentée par le contrat de plan État-région 2000-2006, celle-ci avait pour objectif de réfléchir collectivement, entre élus régionaux-généraux et services déconcentrés, aux financements de travaux de défense contre la mer par une promotion de techniques « douces ». Or, cette volonté politique a elle-même été freinée par une absence de pilotage, notamment de l'État, qui selon la Chambre régionale des comptes des Pays-de-Loire, échelonnait ses crédits, trop souvent *« en décalage avec les besoins »*[547] car important au lancement du programme puis diminuant au stade des demandes financières des collectivités menacées.

343 Ce traitement des risques circonstanciel, mêlé à l'usage d'outils juridiques existants ou d'initiatives nouvelles reflète de lourdes lacunes, autour ou pendant la catastrophe, c'est-à-dire durant une potentielle prévention et une gestion de crise. « Xynthia » comme « Le Signal » sont les témoins d'une défaillance structurelle qui face aux atteintes naturelles faites aux populations ont sommé le droit de répondre à court terme face aux douleurs, mais également à plus long terme face à la crainte de l'oubli et de la réitération. Au sein d'un environnement littoral aux

---

[544] **BROUANT J.P**, *A propos des suites de la tempête Xynthia : petits arrangements avec les constructions illégales*, Ed. Colin, Annales de géographie, vol. 700, n°6, 2014, p. 1383
[545] Art. L. 480-1 c. urb.
[546] Art. L. 562-5 c. env.
[547] *Ibid.*

multiples normes applicables, les perspectives de clarté, de lisibilité et d'action politique envers le risque se sont légitimement tournées vers « l'État-protecteur ».

§ 2 : La réponse post-catastrophe « Xynthia » : un tournant politique discutable dans l'approche matérielle du risque côtier

344 De « Xynthia » jusqu'à nos jours, l'État se trouve à la manœuvre d'une action de gestion. Pour réparer il agit d'abord de façon circonstanciée puis élabore un nouveau cadre d'intervention de la prévention qu'il veut appliquer sur le plan national **(A)**. Le droit de « l'après Xynthia » est cependant insuffisamment global et précis pour être efficace dans chaque territoire menacé, si bien que les initiatives sont nombreuses pour renforcer les outils à disposition des acteurs littoraux **(B)**.

A. La réponse de la quasi-immédiateté : L'État d'abord, l'État trop vite ?

345 Sur le territoire vendéen, l'État se charge, seul, de faire disparaitre le foncier menacé et en danger par le biais d'une stratégie foncière **(A)**. Il va néanmoins plus loin et tire les leçons des défaillances vendéennes. A cet effet, la puissance publique veut raisonner en termes de « projet » opérationnel local toutefois pensé et appliqué par son concours **(B)**.

1. Le défi de l'acceptabilité sociale au prisme des motivations foncières de l'État

346 Au lendemain de l'évènement « Xynthia », l'État veut reprendre la main. Il se situe d'ailleurs dans une tradition initiée par l'Empereur Napoléon III qui tendait d'abord à entreprendre une démarche de compassion et de communication à l'égard des territoires touchés. La rencontre du politique avec la catastrophe est certes le moment du recueillement des victimes mais il est également celui de l'annonce politique. Celle-ci ne se fait pas attendre puisque deux circulaires sont adoptées dès les 18 mars et 7 avril 2010[548]. La réponse quasi-immédiate de l'État est sans équivoque : elle est d'abord foncière. Il n'est plus question ici de raisonner uniquement en gestion de crise, mais de mêler celle-ci à une prévention d'un risque de submersion possiblement reproductible. Autrement dit, l'évacuation temporaire doit pouvoir

[548] Circulaire du 7 avril 2010 relative aux mesures à prendre suite à la tempête Xynhtia du 28 février 2010, n°1005597J, en ligne

devenir définitive : *« on ne négociera pas l'aléa, il s'impose à tous, l'aléa n'est pas à géométrie variable (…) là où il y a un risque mortel, personne ne reviendra y habiter »*[549]. Pour y parvenir, l'État fait le choix de l'identification de zones menaçantes à l'égard de la vie humaine, de sorte que toute urbanisation doit y être proscrite. Pour cela, la circulaire du 18 mars 2010 fixe une série de critères dont le cumul de deux d'entre eux suffit à considérer ladite zone comme menacée : une hauteur d'eau supérieure à un mètre sur la parcelle durant le phénomène ; une proximité avec un ouvrage, à moins de 110 mètres, afin de prévenir une nouvelle rupture ; la force de l'eau ; la capacité des biens à s'adapter techniquement (création d'une pièce de refuge par exemple). L'État consacre également les zones « jaunes » qui doivent amener les habitations à évoluer techniquement afin de réduire la vulnérabilité ou encore « oranges » qui nécessitent des expertises complémentaires avant toute décision quant à leur sort (au-delà, ces dernières sont classées en zones « noires » ou « oranges »). Seulement, installer l'idée puis les conditions d'une disparition d'une part du foncier littoral en l'espace de quelques mois n'est pas sans embuches. Elles sont d'abord perceptibles à travers l'absence de clarté de la terminologie de ces zones. A cet effet, l'appellation ne cessera d'évoluer au gré de discours, de circulaires et rapports face aux réactions de l'Homme : *« zone de danger mortel ; zone d'extrême danger ; zone de solidarité ; zone noire ; zone d'acquisition amiable ; zone d'utilité publique puis zone d'expropriation »*[550]. Ce changement régulier de dénomination de la zone contribue à une confusion, à une mauvaise compréhension du message de l'État quant au statut juridique de l'environnement pointé du doigt. Quoi qu'il en soit, dans ces dénominations contradictoires c'est le terme de « zone noire » que les habitants et médias s'attarderont à employer. Elle entre d'ailleurs en phase avec la qualification colorifique de la zone d'extrême danger que le PPR est invité à classer en « noir » en vue d'une évacuation-destruction puis d'une renaturation. La délimitation de ces espaces impliquait, non pas une approximation mais une appréciation technique et stratégique en phase avec la réalité du territoire. Or la précipitation de l'État, en quelques jours seulement, a mené à des messages contradictoires, à la confusion. L'évacuation définitive, ou plutôt la vague « noire », déferle sur plus de 1000 biens répartis en Vendée et Charente-Maritime. La méthode interroge, à mesure que la population visée parle de *« passage éclair d'un expert mandaté par la préfecture (…) l'absence de contre-visites (…) travail impossible (…) bâclés »* selon le Rapport Léonard[551]. L'absence

---

[549] *Ibid.*
[550] **MERCIER D. et al**., « La tempête Xynthia et la cartographie des « zones noires » sur le littoral français : analyse critique à partir de l'exemple de la Faute-sur-Mer (Vendée) », *Revue Norois*, n°222, janv. 2012, p. 48
[551] *Ibid.*

d'acceptabilité, la rancœur ou encore le sentiment d'atteinte disproportionnée aux droits fondamentaux de propriété ou de dignité, ont mené à la remise en cause, par voie contentieuse, de la valeur juridique de ce zonage. Dans ce contexte, le juge administratif bien que reconnaissant un droit d'accès aux documents d'expertises ayant servi à la délimitation des zones « noires », refuse par là même la suspension des zonages. Le juge de l'urgence considère ces documents comme n'entrainant pas directement l'expropriation, ou encore la dépossession[552].

347 La politique de prévention-gestion par le biais d'une stratégie foncière rencontre en Vendée une résistance plutôt inattendue de la population. Mais pas seulement, puisque l'élu local se dit également confronté à une *« froide technocratie »*[553], en l'absence de concertation État-collectivités. Partant, il réside un sentiment d'injustice auprès de ces individus, selon lequel des habitations peu touchées sont classées en zone « noire » tandis que certaines des plus sinistrées sont épargnées par la délimitation. La fragilité des critères de la dangerosité définis par l'État est telle que celui-ci est forcé de réviser le périmètre des zones de solidarité à la Faute-sur-Mer ainsi qu'à L'Aiguillon-sur-Mer, et donc de brouiller l'action publique initiale (184 propriétés sont exclues)[554]. Bien que contradictoire, parfois incompris, l'État démontre une capacité à écouter, à revoir sa copie quitte, là aussi, à créer de nouveaux remous. Aussi, ces interrogations et craintes sont animées par le spectre de l'expropriation, alors même que l'État se place d'abord dans la recherche du rachat amiable. Bien que perçue par une poignée de sinistrés comme une expropriation de fait, le potentiel déplacé est donc invité à se positionner, à prendre une décision vis-à-vis du risque littoral. Tel que rédigé au stade des opérations, l'article L. 561-3 du Code de l'environnement prévoyait une mobilisation du Fonds « Barnier » pour servir l'acquisition amiable *« par une commune, un groupement de communes ou l'État (...) »*[555], à condition que les biens acquis deviennent inconstructibles sous trois ans. S'il y a ici des similitudes avec le régime de l'expropriation pour cause d'utilité publique, il n'en demeure pas moins que l'amiable laisse la possibilité d'accepter ou de ne pas accepter la proposition de rachat faite par l'État. A deux égards, l'offre amiable faite aux sinistrés permet de quitter les lieux soumis aux risques plus facilement et selon un prix avantageux. Permis par une

---

[552] **TA Nantes**, 29 avr. 2010, *Association de défense des victimes des inondations de la Faute-sur-mer*, n°1002332
[553] *Ibid.*
[554] **PITIE C. et al.**, *Expertise complémentaire des zones de solidarité délimitées en Vendée suite à la tempête Xynthia survenue dans la nuit du 27 et 28 février 2010*, Conseil général de l'Environnement et du Développement durable, mission n°007336-01, 16 sept. 2010, p. 36
[555] Art. L. 561-3 c. env.

juxtaposition des assurances et du fonds « Barnier », l'État a souhaité indemniser à hauteur de la valeur vénale du bien, et indépendamment des conséquences de la catastrophe sur l'immeuble. De plus, elle figure comme un gain de temps pour les deux parties susvisées qui n'auront pas à solliciter d'arrêté de déclaration d'utilité publique et de cessibilité puis d'ordonnance portant transfert de propriété et éviteront également la procédure de fixation de l'indemnisation auprès du juge de l'expropriation. En revanche, le refus du propriétaire a permis d'engager l'expropriation, même si en pratique ce point doit être nuancé puisqu'un désaccord sur le principe peut obliger à faire prononcer une ordonnance d'expropriation puis un accord sur le montant, se traduisant par un protocole d'indemnisation ou un traité d'adhésion. Il ne s'agissait pas d'un « blanc-seing » pour l'État soucieux de prévenir le risque littoral. A cet effet, le classement d'un bien, quelque peu évolutif en « zone noire », ne vaut pas expropriation automatique, de sorte que l'utilité publique qui doit être démontrée par l'autorité préfectorale constitue une garantie supplémentaire pour le propriétaire[556].

348 En conséquence, la stratégie foncière de l'État en réponse à la tempête « Xynthia », fondée sur une application du régime d'indemnisation créé en 1995, a été efficace. Efficace en ce qu'elle a entrepris la suppression des enjeux qu'un aléa semblable à la tempête « Xynthia » aurait pu rencontrer de nouveau[557]. Ici, la puissance publique n'a pas souhaité la maîtrise de l'aléa, mais la réduction de la vulnérabilité des constructions et habitants. La solidarité de l'État s'étendait d'ailleurs jusqu'aux biens installés illégalement en zone côtière, sans permis de construire ni autorisation expresse, lorsque ces derniers étaient sur le DPM. Or, cette réponse circonstanciée au risque littoral démontre une culture du risque lacunaire pourtant nécessaire à la prévention. Les recours des administrés au stade de l'annonce politique, tout comme l'absence de coordination de l'État avec les élus locaux sont autant d'éléments qui renforcent le manque de réflexions partagées aux fins de légitimer l'action publique littorale. Concomitamment à son action foncière, l'État a néanmoins accolé une boite à outils « prévention » qu'il entendait cette fois confier aux territoires.

---

[556] *Ibid.*
[557] 1 154 biens acquis par voie amiable ; 185 soumis à expropriation

2. L'espoir d'une résilience collective par le biais d'une « boîte à outils » prévention-gestion

349 Dans son discours du 16 mars 2010, M. Sarkozy énonçait *« qu'après le 28 février 2010, rien ne doit plus être comme avant en matière de prévention des catastrophes naturelles »*[558]. Il y a dans ces propos, une volonté politique destinée à enjoindre au droit « post-Xynthia » de favoriser la résilience de l'environnement littoral c'est-à-dire des territoires et des populations. Dans ce but de résilience, l'État recherche la prévisibilité du risque, par laquelle l'individu doit surmonter les incertitudes par l'initiative, l'évaluation, la connaissance puis la prise de décision et de comportements adaptés. La recherche de résilience est vouée à faire évoluer la culture du risque dans la mesure où l'acceptation ou l'adaptation au danger peut en découler. D'une certaine manière la responsabilisation de l'individu pourrait être la clé de l'acceptabilité sociale de sorte que la prévention des risques résulterait d'un processus plus participatif. Puisque qu'il considère que les conséquences de la tempête « Xynthia » auraient pu être évitées par le respect des outils et législations en vigueur, l'État se concentre dans un premier temps sur la relance des moyens existants à la disposition des acteurs littoraux. Le législateur avait par exemple voté, un an auparavant, le principe d'une réduction de l'exposition au risque d'inondation par le biais d'une maîtrise de l'aménagement[559]. La circulaire du 7 avril 2010 se place logiquement dans cet objectif à l'appui de règles du Code de l'urbanisme qui proscrivent toute délivrance de permis ou autorisations pour des motifs de sécurité[560]. Par ce biais, la puissance publique énonce *« qu'il est instamment demandé aux préfets de départements de s'opposer à la délivrance d'autorisations (…) dans les zones à risque fort (dont les zones d'extrême danger) (…) »,* notamment celles situées en arrière des digues[561]. La circulaire, premier texte intervenu au lendemain de « Xynthia », est également l'occasion pour l'État de rappeler « les bonnes pratiques » qui furent défaillantes en amont de la catastrophe. A titre d'illustration, celle-ci invitera le préfet à être *« particulière attentif »*[562] dans le cadre du contrôle de légalité à l'égard des zones susmentionnées. Ce rappel étatique, des textes en vigueur à l'attention des services préfectoraux, n'écarte pas pour autant la nécessité de partager l'information, d'engager le « porter à connaissance » des études techniques (atlas) utiles à la prise de décision décentralisée

[558] *Op. cit*
[559] Loi n°2009-967 du 3 août 2009 de programmation relative à la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement
[560] R. 111-2 c. urb
[561] Art. 6, circulaire du 7 avril 2010 relative aux mesures à prendre suite à la tempête Xynthia du 28 février 2010, n°IOCK1005597J, p. 136
[562] *Ibid.*

en matière d'urbanisme. La liste de ces agissements déconcentrés, à renforcer, est nourrie et démontre – à ce stade du raisonnement – que l'État entend se réserver un rôle actif d'appréciation à l'égard de la politique de prévention-gestion qu'il redessine. Cette reprise en main par la puissance publique s'étend jusqu'aux outils réglementaires existants qu'il n'entend pas abandonner dans le bilan mitigé de l'épisode vendéen. La procédure du PPRL est ainsi relancée par la circulaire du 7 avril 2010 aux fins de couvrir, et cartographier les zones soumises au risque littoral, puis confortée un an plus tard par la permission d'y intégrer spécifiquement la submersion marine[563]. En revanche, bien que le document soit invité par la circulaire du 7 avril 2010 à prendre en considération les *« conséquences du changement climatique »*[564], cette dernière ignore les conditions de son appropriation locale et sociale et limite considérablement l'idée de résilience[565], de responsabilisation collective face au risque littoral. Certes, le PPRL tel que défini au prisme du droit « post-Xynthia » permet de cerner la menace littorale au plus près de la réalité des territoires d'un point de vue typographique. Seulement, au-delà des concertations entre l'État et l'élu local dans l'élaboration du document, la consultation de la population potentiellement soumise au risque littoral ne se fait qu'au stade de l'enquête publique, c'est-à-dire au moment où les décideurs littoraux défendent la pertinence d'un projet quasiment « ficelé ». Ce à quoi s'ajoute le fait que l'enquête peine à susciter l'intérêt du public et donc l'appropriation territoriale du risque. Enfin, la circulaire, telle que rédigée, n'assimile que trop peu le PPRL aux documents d'urbanisme, à mesure que la relation entre ces deux documents est pensée par la simple annexion du premier au second. En quelque sorte, l'élu local n'est pas contraint de penser la planification globalement, c'est-à-dire d'entremêler sa politique de développement (POS à l'époque) aux préoccupations de sécurité du PPRL.

350 Dans un second temps, l'État développe des moyens complémentaires en vue d'intégrer l'objectif de résilience des territoires littoraux. A travers l'élaboration du Plan National de Submersion Rapide (PNSR), il vise la coordination d'un ensemble d'outils rendus public dès février 2011 et ambitionne de raisonner en termes de projet littoral. Partant, en s'inscrivant dans la Stratégie nationale de gestion des inondations alors en phase de transposition[566], la consécration des Plans de Submersions Rapides (PSR) a eu pour objectif d'inciter les territoires

---

[563] Circulaire du 27 juillet 2011 relative à la prise en compte du risque de submersion marine dans les plans de prévention des risques littoraux, n°DEVP1119962C
[564] *Ibid*.
[565] **LAGANIER R.**, *Territoires, inondation et figures du risque : la prévention au prisme de l'évaluation*, Ed. L'Harmattan, 2006
[566] *Op. cit.*

à bâtir des projets de prévention autour de quatre objectifs et selon une démarche partenariale État-collectivités : maîtrise de l'aménagement ; adaptation des constructions ; amélioration des dispositifs de surveillance, de vigilance, d'alerte, de contrôle des ouvrages de protection – par le biais d'un « Plan digue » – et enfin de renforcement de la culture du risque. Ce label « PSR » fait écho à un second processus de labellisation plus ancien mais tout aussi majeur dans la réponse « post-Xynthia » que l'État invite à poursuivre : les Programmes d'Actions de Prévention des Inondations (PAPI). La circulaire du 12 mai 2011 nous éclaire sur l'articulation de ces deux dispositifs : *« à la différence des PAPI, qui peuvent être centrés principalement sur la réduction des dommages aux biens, les actions du PSR s'adressent prioritairement à l'amélioration de la sécurité des personnes »*[567]. Ces deux dispositifs se rejoignent toutefois à plusieurs égards. D'une part, par le biais de la labélisation PAPI ou PSR, l'État s'engage à financer des projets prioritaires. D'autre part, la labélisation invite à une réflexion globale à l'échelle d'un territoire de projet (PAPI) par laquelle une série d'actions, notamment techniques (PSR) peuvent mener à une meilleure cohérence de la prévention et de la sécurité publique. Bien qu'encourageante, cette volonté d'inscrire un droit territorial des risques littoraux, dans une stratégie réfléchie globalement, est perfectible. Certes, l'appel à projets PAPI et/ou PSR responsabilise l'élu local qui est chargé de définir, en concurrence, le projet potentiellement labélisable au regard des enjeux de son territoire. Or, le choix d'attribuer ou non le bénéfice de ces dispositifs ainsi que les ressources financières en découlant revient au pouvoir discrétionnaire de l'État. De la même manière que le projet labélisable se forme presque exclusivement sur des expertises techniques et scientifiques (intervention des bureaux d'études) par la modélisation, la caractérisation du risque. Ces deux dernières données sont des facteurs qui participent à détourner la population menacée de l'action menée. Or, l'acceptation sociale est un gage de compromis territorial qui participe à une culture du risque, de résilience collective.

351 La réponse circonstancielle du droit « post-Xynthia » s'est saisie des prérequis nécessaires à une prévention-gestion opérationnelle du risque. Elle tire les leçons de la catastrophe et vise une pluralité d'outils (sécurité civile, planification, protection des ouvrages) qu'elle compte appliquer à l'échelle nationale à l'appui d'une logique réformée de projet territorial labélisé. En revanche, en laissant subsister une méthode d'élaboration limitée aux

[567] Art. 2, Circulaire du 12 mai 2011 relative à la labellisation et au suivi des projets PAPI 2011 et opérations de restauration des endiguements PSR, n°DEVP1112697C

relations préfet-élus locaux, selon un pouvoir d'appréciation et de décision laissé à l'État, la réponse juridique laisse pour compte l'appropriation locale. Celle-ci réduit considérablement l'ambition d'une culture du risque partagée, de résilience collective face à la menace. Enfin, la réponse circonstanciée « post-Xynthia » a ses limites. Si elle a elle-même pris conscience d'une vulnérabilité de l'environnement littoral, elle fût entreprise au regard des seuls faits vendéens. Raison pour laquelle celle-ci englobe l'ensemble des aléas « inondations » tels que la submersion marine mais ne traite pas de l'érosion côtière pourtant présente au moment des faits. Cette inégalité de traitement des risques, déjà imbriqués dans de nombreuses zones côtières à cette période, n'a fait que renforcer le sentiment d'absence d'un droit des risques littoraux en capacité de répondre à toutes les menaces et enjeux littoraux, c'est-à-dire globalement.

B. Une dizaine d'années d'hésitations législatives au détriment d'une cohérence de l'après « Xynthia »

352 A travers une stratégie nationale dédiée à la gestion intégrée du littoral, le droit « Post-Xynthia » se situe dans une volonté d'expérimenter l'adaptation face à la menace. Seulement, des enjeux à l'instar de l'érosion côtière sont toujours ignorés par le droit et mènent les parlementaires à penser un dispositif juridique plus complet **(1)** lequel n'a réellement abouti qu'en 2021 par l'adoption de la loi « Climat et résilience » **(2)**.

1. L'ignorance de nombreuses initiatives parlementaires en quête d'évolution du droit

353 Sommé d'agir au lendemain de « Xynthia », le traitement juridique du risque littoral au cours des années 2010 est désormais fort d'une série de dispositifs propres aux aléas « inondation » comprenant la submersion marine. Concomitamment à la mise en œuvre, à l'expérimentation de ces derniers dans les territoires, l'environnement littoral a poursuivi sa dynamique naturelle, accélérée par le « changement climatique ».

354 Dans son rapport parlementaire de 2019 intitulé *« Quel littoral pour demain ? »*[568], Stéphane Buchou interrogeait l'état du droit face à la dynamique littorale neuf ans après « Xynthia ». Ce dernier fait directement allusion au risque d'érosion côtière qu'il estime être

[568] **BUCHOU S.**, Rapport parlementaire, *Quel littoral pour demain ? Vers un nouvel aménagement des territoires côtiers adapté au changement climatique*, oct. 2019, p. 27, en ligne

un *« rappel permanent au devoir d'action »*[569] illustré par l'épisode « Le Signal ». L'immeuble a été évacué cinq ans plus tôt, sans que le droit ait pu véritablement saisir l'occasion de faire évoluer les dispositifs et moyens de lutter efficacement contre ce risque, à la différence du « post-Xynthia » relatif à la submersion. Quant à savoir si la réponse spécifique à la submersion marine à la suite de l'épisode vendéen a pu englober ou non l'érosion côtière, dans sa « boite à outils », la réponse est plus mitigée. A cet égard, et au-delà des clarifications sur les gestionnaires des ouvrages vues précédemment, l'outil GEMAPI a questionné la capacité de ces acteurs à traiter du recul du trait de côte aux cotés de la submersion dans l'exercice de cette compétence. Peu explicite à l'égard de la mobilité du trait de côte, le champ d'application de la loi MAPTAM est finalement clarifié par le biais d'une réponse ministérielle qui décide d'inclure ce phénomène au dispositif : *« (…) ces deux questions ne doivent pas être confondues mais être gérées de façon coordonnée et à une échelle adaptée au territoire et à son environnement (…) doit être interprété comme englobant (…) la prévention de l'érosion (…) »*[570]. Certes, cet élargissement renforce l'idée d'une gestion commune des deux risques. Seulement, celle-ci se limite à la possibilité de lutter techniquement contre ces risques par l'aménagement ou le renforcement d'ouvrages de défense, notamment. De la même façon que le PNSR, une autre réponse « post-Xynthia » renvoyait la tâche de la politique de prévention de l'érosion côtière à la SNGITC qui était alors naissante à travers un programme d'actions 2012-2015. Cette dernière joue en effet un rôle notable vis-à-vis de l'érosion côtière mais se limite d'abord à l'apport de connaissances nouvelles. La SNGITC fait figure d'état des lieux, du niveau de risque d'érosion en France, auquel elle vient greffer un cadre de référence par le biais d'objectifs à décliner localement. Le programme d'actions 2012-2015 de la SNGITC avait fixé quatre axes dont la finalité était sans équivoque : *« vers la relocalisation des activités et des biens »*[571]. Un ensemble d'actions furent ainsi identifiées dans le but de parvenir à installer une doctrine foncière de recomposition spatiale des populations menacées par l'érosion. Les quatre axes fixés étaient les suivants : *« développer l'observation du trait de côte et identifier les territoires à risque (…) ; élaborer des stratégies partagées entre les acteurs publics et privés ; évaluer une doctrine de recomposition (…) préciser les modalités d'intervention foncière »*[572]. A l'heure du bilan, ces axes de travaux sont porteurs d'avancées : réalisation d'une cartographie par le biais d'un indicateur national d'érosion côtière ou encore la

[569] *Ibid.*
[570] Question n°912281, Mme Pascale Got, publiée au J.O, 24 nov. 2015, p. 8425
[571] *Op. cit.*
[572] *Ibid.*

structuration d'un réseau national chargé d'observer le trait de côte. Celles-ci confirment la stratégie de l'État, qu'elle souhaite conjointe avec les collectivités, tendant à assurer préalablement un développement et une diffusion de la connaissance du phénomène. Sur un plan plus opérationnel, le bilan de la SNGITC est tout aussi limité au besoin d'étudier le bien fondé et la faisabilité d'un projet de repli stratégique. A cet égard, plusieurs appels à projets au cours de l'après-2010 ont été mis à la disposition des collectivités volontaires parmi lesquels une réflexion globale sur les difficultés et enjeux à prendre en compte dans la poursuite d'un projet de relocalisation sur un territoire donné, pour cinq d'entre elles (l'acceptabilité sociale, le territoire pertinent, la planification, les enjeux fonciers et financiers). En 2014, l'État a également sélectionné trois porteurs de SCOT afin d'améliorer la prise en compte du risque d'érosion au sein de ce document à partir du volet SMVM[573]. Ces initiatives, bien que très réduites compte tenu du nombre de volontaires et/ou bénéficiaires, ont pu cependant illustrer la prise en compte technique et scientifique de l'érosion côtière dans les politiques publiques, à la demande de parlementaires qui ont insufflé cette stratégie nationale, partagée entre l'État et les collectivités[574]. S'il s'agit de solutions ou plutôt de réflexions au cas par cas, l'État écoute, s'adapte et tranche puisque toutes les orientations stratégiques élaborées par la SNGITC mènent vers un projet précis : la mobilité du foncier littoral.

355 Dotée d'une stratégie nationale spécifique, force est de constater que l'appréhension de l'érosion côtière demeure expérimentale et imparfaite lorsqu'elle est analysée au prisme de l'état du droit « post-Xynthia ». Les lacunes repérées par les groupes de travail parlementaires sont d'abord terminologiques. Plusieurs propositions de loi font justement écho à l'absence de définition juridique adaptée de l'érosion côtière, notamment au sein du Code de l'environnement. Pour pointer du doigt l'absence de raisonnement global de la définition de l'érosion côtière[575] et de ses enjeux, le groupe de travail réuni autour de Stéphane Buchou préfèrera d'ailleurs parler de *« dynamique littorale »*[576] plutôt que d'érosion côtière, au regard notamment du changement climatique. Seulement, l'initiative parlementaire des années 2010 soulève l'absence de cadre juridique spécifique à ce phénomène naturel et impulse en conséquence une « boîte à outils » en vue d'adapter l'environnement littoral menacé. Il s'agit de combler les lacunes de la SNGITC, qui n'a pas été assortie, en sus de son travail de

[573] *Ibid.*
[574] **COUSIN A.**, *Ibid*.
[575] Art. L. 321-13 c. env.
[576] *Ibid.*

connaissance et d'expérimentation locale, d'outils suffisamment souples pour être applicables à l'ensemble des territoires menacés. Une proposition de loi du 13 juillet 2016[577], reprise le 27 septembre 2017[578] du fait de changement de législature, inscrit dans le débat politique une série de mesures palliatives voire complétives à la posture « porteur de projet » de l'État : le développement de zonages facultatifs à savoir la Zone de Mobilité du Trait de Côte » (ZMTC) chargée d'inclure le bâti existant et les ouvrages de protection lors d'une opération d'aménagement ; la Zone d'Activité Résiliente et Temporaire (ZART) chargée de faciliter le recul stratégique y compris en présence de limitations du droit de l'urbanisme littoral. La proposition de loi confirme son caractère « boîte à outils » dans la mesure où elle prévoit d'autre part un outil de gestion temporaire des espaces, visés par l'opération de recomposition, par le biais d'un « bail réel immobilier littoral » (BRILI). Enfin, en l'absence de solution de financement pérenne, à la différence de la prise en compte de la submersion marine par le fonds « Barnier », les parlementaires prévoyaient la création d'un fonds spécifique au recul du trait de côte. Ce dernier ambitionnait une prise en charge des acquisitions de biens menacés sous dix ans, de leur démolition ou encore de l'indemnisation des constructions situées en ZART. Novateur, le texte n'a toutefois pas permis aux deux chambres de s'accorder. Ce dernier a plutôt réveillé des débats plus anciens voire étrangers au but de ces outils. Le Sénat avait ainsi exploité cette proposition de loi pour créer cinq nouveaux assouplissements de la loi « Littoral », plus particulièrement en ce qui concerne le principe d'extension en continuité avec les agglomérations et villages existants ou en HNIE.

356 L'ensemble de ces propositions législatives, les appels à projets et les travaux scientifiques ont permis d'agrémenter la connaissance du risque d'érosion côtière. Pourtant en présence d'une stratégie nationale spécifique et ambitieuse, ces éléments n'ont pas abouti à des outils suffisamment opérationnels et juridiques.

2. Le cadre nouveau « loi Climat et résilience » : la fin d'une hypocrisie juridique ?

357 Jusqu'à très récemment, les communes littorales menacées par le risque d'érosion côtière furent placées dans une position d'attente d'outils et de ressources nécessaires à l'adaptation. Simultanément, la fin des années 2010 a été marquée par une expression sociale

[577] Proposition de loi, portant adaptation des territoires littoraux au changement climatique, n°3959, 13 juill. 2016
[578] Proposition de loi, portant adaptation des territoires littoraux au changement climatique, n°230, 27 sept. 2017

d'une partie des français quant à l'action publique menée. Illustrées à l'aune du mouvement dit des « Gilets jaunes », des aspirations nouvelles ont débouché sur une approche de discussions et de débats État-citoyen, dit « Grand débat national », organisée autour de quatre blocs : fiscalité, vie démocratique et citoyenne, organisation de l'État, transition écologique. Plus spécifiquement, il ressort de ce dernier volet la création d'une « Convention citoyenne pour le climat » (C.C.C) chargée de proposer une série de mesures visant à réduire les émissions de gaz à effet de serre. Parmi les 149 mesures élaborées par un panel de citoyens tirés au sort, les termes de « submersion marine », d'« érosion côtière », de « risque littoral » sont absents. Tout au plus, le rapport final fait état, parmi les orientations générales, de *« retard pris (…) [et] beaucoup de régions du globe deviendront inhabitables, du fait de la montée des eaux »*[579]. L'absence de prise en compte de ces phénomènes naturels dans les propositions citoyennes renforce le constat d'une culture du risque littoral encore lacunaire de la part de la société.

358 Conformément à l'engagement de l'État, des travaux et propositions de la C.C.C font régulièrement l'objet d'une traduction législative puis d'une introduction dans le bloc juridique : article 1er de la Constitution, Plan « France Relance », projet de loi de finances etc. La loi « Climat et résilience » d'août 2021[580], et son article 1er, s'engage ainsi à la réduction des émissions de gaz à effet de serre, en conformité avec l'objectif initial de la C.C.C. En écartant l'hypothèse d'un référendum sur les travaux de cette dernière, l'État préfère s'en tenir au législateur et à la loi « Climat et résilience » pour traduire les propositions retenues. Non traité par le panel citoyen, le texte comporte néanmoins un chapitre spécifique intitulé *« Adapter les territoires aux effets du dérèglement climatique »* destiné à l'adaptation des littoraux au recul du trait de côte[581]. Cette prise en compte de l'enjeu de recul du trait de côte dans la loi nouvelle découle plutôt des agissements et travaux de l'État menés parallèlement à ceux de la C.C.C. Ainsi, l'adaptation au recul du trait de côte a été affirmée à travers un Conseil de défense écologique de février 2020 qui a permis de dessiner les futurs outils consacrés par la loi : partage de l'information ; prise en compte de l'évolution du trait de côte dans la planification ; l'exposition et la gestion du foncier existant ou futur face au risque, conditions du repli

[579] **CONVENTION CITOYENNE POUR LE CLIMAT**, *Les Propositions de la C.C.C*, 29 janv. 2021, p. 9, en ligne
[580] *Op. Cit*
[581] *Op. Cit*.

stratégique ; appel à projets etc.[582]. Ces orientations ont abouti à la consécration d'une « boîte à outils » innovante voire à certains égards semblables aux propositions de loi « post-Xynthia ».

359 En premier lieu, l'État a entendu réserver le bénéfice de son dispositif aux seules communes littorales, préalablement listées par décret, dont *« l'action en matière d'urbanisme et la politique d'aménagement doivent être adaptées aux phénomènes hydro sédimentaires entrainant l'érosion du littoral »*[583]. Ladite liste comptait 126 communes au 21 mars 2023[584], tandis que le CEREMA dénombrait au cours de la SNGITC près de 523 communes[585] ayant au moins un secteur concerné par un recul du trait de côte. En phase avec les objectifs de la SNGITC, vers une meilleure connaissance de ce risque, la centaine de communes est chargée de réaliser une cartographie de l'évolution du trait de côte sur deux temporalités : l'évolution à 0-30 ans et 30-100 ans sur le foncier menacé. A travers l'identification de ces zones, l'État recherche une prévention-gestion de la menace à court terme (0-30 ans), plus urgente, puis à plus long terme (30-100 ans) dans les documents de planification[586]. Pour la zone menacée à 0-30 ans la loi prévoit un principe d'interdiction d'urbanisation tandis que l'aménagement demeure possible pour la seconde. Dès lors, le législateur fixe pour objectif une amélioration de la gestion des constructions nouvelles dans les zones menacées pour limiter la vulnérabilité des biens et des personnes. Historiquement réservée aux PPRL et donc à l'État, l'obligation relève désormais des communes et EPCI compétents en matière de PLU(i). L'État conserve néanmoins un contrôle dans cette politique d'urbanisme du littoral en ce qu'il garde la main sur la désignation, par décret, des communes bénéficiaires, elles-mêmes obligées de procéder à la révision du PLU(i) sous quatre ans. Sur le fond, la délimitation de ces nouvelles zones ouvre des incertitudes face aux prévisions scientifiques. Des interrogations sont soulevées quant aux potentielles difficultés de « sécuriser »[587] un document d'urbanisme sur des projections à l'horizon de 100 ans, en raison du fait que le changement climatique peut accentuer la fréquence et l'ampleur du phénomène puis anéantir les prévisions réalisées. Alors que ces représentations exerceront des influences patrimoniales importantes sur la décote des biens immobiliers, quel

---

[582] **MTES**, *Adaptation au changement climatique : un nouvel aménagement pour nos littoraux*, 4ème Conseil de défense écologique, fév. 2020, en ligne
[583] Art. L. 321-15 c. env.
[584] *Op. cit.*
[585] **LOÏZZO C.**, « Soulac-sur-Mer en Gironde : un littoral fragilisé par l'érosion », *Revue Géoconfluences*, 4 mai 2023, en ligne
[586] Art. R. 121-22-2 c. urb.
[587] **ROMANO L.**, « L'érosion du littoral, un risque naturel mais aussi juridique », *La Gazette des communes*, 30 janv. 2023

scénario devra être retenu quant à l'évolution du trait de côte ? Cette pratique nouvelle de la prévention du risque doit elle se tourner vers les prévisions scientifiques du GIEC à l'horizon 2100 ?

360 Au-delà du volet strictement urbanistique, ce tournant juridique dans la prise en compte du risque d'érosion côtière est éminemment foncier. En cohérence avec les objectifs de la SNGITC, le Gouvernement vise la recomposition spatiale en territoire littoral menacé. A cet effet, et habilité par la loi à intervenir par voie d'ordonnance[588], un nouveau droit de préemption est instauré spécifiquement pour la mise en œuvre de la relocalisation des biens menacés existants[589]. Avec l'arrivée de ce nouvel outil, les acteurs locaux ont pu légitimement s'interroger sur la cohabitation avec les droits de préemption existants. L'articulation de cet outil avec d'autres droits de préemption est telle qu'à l'intérieur des zones délimitées pour l'exercice dudit droit, le droit de préemption ZAD, le DPU ou encore le droit de préemption commercial devront cesser de s'appliquer. Exception notable toutefois, le droit de préemption en ENS, dont l'objet ne permet pas une prévention-gestion effective du risque littoral en zone urbanisée menacée, continuera de primer sur ce nouveau droit de préemption[590]. Le tournant foncier de la prévention-gestion du risque est encore plus perceptible à travers l'acteur chargé d'accompagner les collectivités qui devront faire usage de ce droit obligatoire en zone 0-30 ans et optionnel en zone 30-100 ans. Il est en effet possible, pour les Établissements publics fonciers (EPF) de contribuer à la politique d'adaptation, en procédant au portage foncier pour le compte de la collectivité locale[591]. La finalité de l'opération foncière elle aussi affichée par la loi dans la mesure où elle prévoit la renaturation[592]. Seulement, un tel objectif n'a pas pour objet de stopper toute activité économique sur les zones exposées au recul du trait de côte, du moins de manière transitoire. En amont de la renaturation, une convention ou un bail peut être conclu en vue d'aménager, de construire, d'exploiter, d'occuper, de réhabiliter des installations ou ouvrages en tenant compte toutefois de l'évolution du trait de côte. Par l'instauration d'un bail réel « d'adaptation à l'érosion côtière »[593], l'État, la commune ou l'EPCI ont la capacité d'encadrer le droit d'occupation, en contrepartie des droits réels consentis, et de l'adapter à la menace. Chargé de réaliser, obligatoirement, les travaux de réalisation et d'entretien du bien, le

[588] *Op. Cit*.
[589] Art. L. 219-1 c. urb.
[590] *Ibid.*
[591] Art. L. 321-1 c. urb.
[592] Art. L. 219-11 c. urb.
[593] Art. L. 321-18 c. env.

preneur voit le bail résilié de plein droit lorsque l'état du recul du trait de côte présente un danger pour la sécurité des personnes. La redevance dont s'acquitte le preneur participe au financement de l'opération d'acquisition et de la renaturation, de la même façon que ce dernier participe à une économie des deniers publics en ce qu'il réalise à sa charge les opérations de démolition voire de dépollution en fin de bail[594].

361 Or ce dernier point ouvre justement des perspectives. Car si l'étude, non exhaustive, de ces outils est de nature à matérialiser les objectifs et résultats obtenus plus tôt par la SNGITC, elle est encore lacunaire. Du point de vue financier notamment. L'ordonnance susvisée donne l'apparence, à défaut de réponse en ses termes, d'un transfert de charges de l'État vers les collectivités locales en omettant de leur dédier les ressources financières adéquates. Estimable à plusieurs milliards d'euros, l'impact financier de ces outils introduits, tout comme le budget nécessaire à leur mise en œuvre (droit de préemption, portage des EPF etc.), demeurent ignorés par le droit. Ce constat confirme l'absence de solution pérenne de financement à ce stade pour répondre aux différents scénarios offerts aux élus locaux. En témoignent les très récentes initiatives parlementaires, toutes rejetées, qui tendaient soit à élargir[595] le fonds « Barnier » au recul du trait de côte, soit à créer un fonds spécifique à l'érosion côtière[596]. A l'instar de l'indemnisation des copropriétaires du *Signal*, solutionnée par une loi de finances[597], la doctrine financière propre à l'érosion côtière demeure ainsi cantonnée au cas par cas. La présente situation laisse également persister un droit des risques littoraux circonstanciel.

362 Ce tournant juridique dans la prise en compte opérationnelle du risque d'érosion côtière était pressenti. Ce dernier pourrait laisser croire à un aboutissement du traitement de la totalité des enjeux de l'environnement côtier menacé, longtemps ignorée par le droit. Cependant, ce cadre s'inscrit dans une réalité territoriale et climatique, et sans nul doute, dans une phase transitoire voire expérimentale au sein d'un environnement qui laisse perplexe sur la capacité de cette « boîte à outils » à s'appliquer de façon uniforme et sans embuches. Certes, cette réaffirmation de la place de l'État en matière de prévention des risques littoraux peut être assimilée à une volonté de traitement égalitaire des territoires et populations face au risque. Seulement, la stratégie d'action collective et globale dépend d'une maîtrise d'un ensemble de

---

[594] *Ibid.*
[595] Projet de loi de finances n°273 pour 2023, Amendement, n°II-CF1284, 19 oct. 2022
[596] Projet de loi de finances n°273 pour 2023 Amendement, n°I-CF441, 29 sept. 2022
[597] Projet de loi de finances n°1490, modifié par le Sénat, pour 2019

ressources. Des questionnements sont ainsi permis au travers des particularités économiques, historiques, politiques, sociales et typographiques ancrées et inégales selon le territoire littoral visé. Des inégalités auxquelles le droit des risques littoraux ne répond pas de façon stable et qui sont pourtant des paramètres incontournables d'une prévention-gestion des risques efficiente.

Conclusion Section 1 :

363 La tempête « Xynthia » est un événement qui fait date dans la réception du risque au sein des pratiques territoriales. Révélatrice d'une insuffisance de prévention, la gestion de la catastrophe s'est donc effectuée dans l'urgence et selon une forte présence régalienne. Marqué par un bilan humain important, l'État, toujours, a encouragé une prise en compte du risque littoral par le droit accompagné d'une stratégie nationale. Seulement, ces évolutions se sont montrées imparfaites du fait de la distinction de l'érosion côtière vis-à-vis de la submersion marine voire de la difficulté des collectivités locales à accaparer les projets d'adaptation sur leurs territoires. Ces lacunes juridiques et pratiques ont occupé les débats parlementaires dans l'attente d'une évolution du droit applicable au littoral. Désormais doté d'un cadre juridique, le « recul » du trait de côte espère combler ces incertitudes dans l'adaptation au risque littoral. Pourtant, pour s'insérer dans chacun des territoires, le droit doit être suffisamment global pour s'appliquer à l'ensemble des particularités des zones littorales, métropolitaines et ultramarines. Or, face à une évolution bienvenue du droit, des inégalités persistent entre les territoires menacés, ce qui laisse craindre une inadaptation du droit.

Section 2 : La difficile harmonie d'un cadre d'action global en raison d'inégalités littorales

364 Y compris en présence d'une évolution du droit vers le traitement des enjeux liés aux risques littoraux, la réalité des territoires peut venir contrarier son application. Les territoires et populations n'ont pas la même façon de s'approprier l'environnement littoral **(§ 1)**, tandis que les acteurs et décideurs locaux traitent et financent différemment le risque littoral **(§ 2)**.

§ 1 : Une inégale réception et représentation du risque en territoires littoraux

365 Depuis de nombreuses années, alors que les modes et le niveau de vie des populations divergent selon les territoires côtiers **(A)** l'implication de celles-ci sur le traitement à réserver aux menaces naturelles en présence est tout aussi inégale **(B)**.

A. La combinaison d'enjeux socio-économiques et culturels face à la menace littorale

366 Les inégales représentations du littoral, selon la fonction laissée à l'espace en cause, qu'elle soit économique ou non, selon les populations concernées ou selon la configuration des lieux peuvent laisser craindre des difficultés à parler à toutes les situations côtières **(1)**. Parmi elles, la particularité du droit de propriété en outre-mer conforte la précarité et la vulnérabilité face à la menace **(2)**.

1. Des disparités socio-environnementales selon le territoire à risques

367 Les cadres juridiques susvisés, qu'ils soient destinés à prévenir-gérer l'érosion ou la submersion marine, visent une application et une méthodologie communes sur l'ensemble du territoire français. Or, les littoraux métropolitains et ultra-marins soulèvent des facteurs socio-économiques inégaux historiquement ancrés dans le développement de ces espaces. Cette approche implique d'appréhender l'environnement selon son histoire culturelle et territoriale et selon les rapports des habitants à l'espace littoral afin d'interroger l'interaction entre le naturel et l'humain. A cet effet, le cumul des vulnérabilités environnementales et sociales est analysé par la doctrine à partir d'un idéal de *« justice environnementale »*[598] ou de *« justice*

[598] **TAYLOR D.E**, « The Rise of Environmental Justice Paradigm. Injustice framing and the Social Construction of Environmental Discourses », *Revue American Behavioral Scientist*, vol. 43, n° 4, p. 504

climatique »[599]. La justice représenterait l'absence de vulnérabilités, d'inégalités. Au contraire, pour Ulrich Beck, l'exposition de la population menacée face au risque ne serait pas automatiquement liée à un cumul entre les vulnérabilités sociales et environnementales selon que la victime n'est pas systématiquement démunie économiquement[600]. Partant, les plus aisés ne seraient pas assurés de se prémunir de la menace. Pourtant, au-delà des discussions doctrinales, l'homme, son patrimoine et sa vie sociale sont inégalement frappés par le risque en pratique. La vulnérabilité littorale est ainsi régie matériellement à l'image des ouvrages de protection, des habitations voire immatériellement à l'image des stratégies, des attentes et des acteurs présents en littoral menacé[601]. Ces disparités socio-environnementales peuvent s'apprécier selon deux facteurs : l'accès à l'urbanité, à savoir dans l'usage des espaces, mais également dans l'exposition aux nuisances, aux risques littoraux du fait du lieu de résidence et des modes de vie. A l'image de la précédente étude autour de la prise en compte du risque par le droit, l'inégalité sociale peut être appréciée au regard des effets de l'urbanisation du littoral. Ces mouvements de l'aménagement ont accentué des modes d'usage de l'espace donné : le lieu de villégiatures, de vacances, de travail, de loisirs. A l'image de Jean-Marc Zaninetti qui parle de *« litturbanisation »*[602] à partir de facteurs classiques tels que l'économie résidentielle et l'attractivité touristique, l'urbanisation du littoral révélerait par exemple un vieillissement de la population côtière, du fait de la présence de *« séniors aisés »*[603]. Ce dernier point reflète la présence de plusieurs profils de populations liés à la ressource littorale recherchée selon qu'elle soit naturelle ou encore urbaine, souvent cumulables en matière résidentielle et touristique. De la même manière que l'attractivité côtière influence, au-delà des disparités de l'âge, des dissemblances en termes de revenus. Convoité, le « désir de rivage » a ainsi développé une rareté du foncier constructible, un coût élevé de ce dernier et donc mené à une segmentation du territoire côtier réparti entre la bande littorale et l'arrière-pays. Philippe Deboudt notait *« les faibles potentialités d'insertion du peuplement (…) dans le territoire littoral [qui] exacerbent les processus de valorisation foncière et provoquent des phénomènes de concentration de*

---

[599] **LAMBERT M.L et al**., « Justice climatique et démocratie environnementale, Les inégalités d'accès au droit des populations vulnérables aux risques littoraux, quelques éléments de comparaison », *revue Vertigo*, vol. 19, num. 1, mars 2019, p. 1

[600] **BECK U**., *La société du risque. Sur la voie d'une autre modernité, trad. de l'allemand par L. Bernardi*, Ed. Aubier, 2001

[601] **FABIANI J.L et al**., *La société vulnérable : évaluer et maîtriser les risques*, Ed. Rue d'ULM, 1987

[602] **ZANINETTI J.M**, *L'urbanisation du littoral en France*, Ed. Association Population et Avenir, n°677, févr. 2006, p. 5

[603] *Ibid.*

catégories sociales »[604]. Le prix au mètre carré au Touquet-Paris-Plage est par exemple estimé à 8 211 euros au 1er juin 2022, à 4 722 euros à Wissant, contre 1 920 euros pour l'ensemble des logements de la région Hauts-de-France[605]. L'accession à la propriété, contrainte par les prix élevés du foncier, influence non seulement la répartition des actifs et la capacité à jouir des différentes ressources naturelles et ou urbaines. Avec des taux importants de résidents secondaires, et par un nombre faible d'habitants en période hivernale, Wissant connait par exemple des fermetures successives de classes scolaires et de commerces essentiels. Ces exemples renforcent le constat d'inégalités sociales liées au défaut d'accessibilité économique au foncier et à l'immobilier, lesquelles se cumulent à des inégalités territoriales. Parmi ces inégalités territoriales du point de vue social, le foncier ou l'immobilier littoral peut être considéré comme un générateur d'inégalités entre les personnes. A ce propos, et à l'échelle de la commune du Touquet-Paris-Plage, la doctrine a caractérisé un différentiel entre les résidents principaux du quartier de la Canche (bailleur social) et les résidents secondaires aux fins de caractériser, cette fois, une inégalité d'influence, de pouvoir. De fait, au-delà de l'attachement au bien voire au quartier, qui participe à la diminution du sentiment d'inégalité, les besoins et usages de ces types de résidents littoraux sont différents[606]. L'inégalité devant l'environnement littoral s'étend également à la qualité du foncier littoral devant l'aléa, autour de considérations sociales mais également culturelles.

368 L'outre-mer est encore de nos jours le théâtre de ces inégalités socio-environnementales pouvant remettre en cause le cadre juridique global voulu par l'État. Ici aussi, ces disparités sont d'abord visibles à l'étude des catégories de personnes exposées. Cécilia Claeys distingue ainsi les résidents sans droit ni titre du littoral en zone des cinquante pas géométriques et les populations *« aux réseaux sociaux influents et/ou à la capacité d'organisation élevée »*[607] organisées en associations. La doctrine fait directement écho à une situation juridique d'une partie de la population exposée au risque littoral. L'occupation du littoral ultra-marin ne présente pas des traits socio-économiques identiques au territoire métropolitain. A la différence des stations balnéaires métropolitaines, le littoral outre-marin entremêle des résidences hôtelières, des constructions balnéaires et un habitat informel de type « cabane ». Ce type d'habitat informel représente une complexité, ou du moins un paramètre supplémentaire, dans

---

[604] **DEBOUDT (P.)**, *Ibid.*
[605] **FNAIM**, *Note sur les stations balnéaires,* juillet 2022, p. 10
[606] *Ibid.*
[607] *Ibid.*

la recherche d'une application d'un droit des risques littoraux uniforme. Ce facteur résulte de la culture du territoire menacé, désormais à l'origine d'une inégalité sociale face aux contraintes et nuisances littorales. En s'accolant au phénomène de « cabanisation », l'occupation souvent coutumière sans droit ni titre, accentue l'inégalité devant la politique de prévention-gestion. *De facto*, en l'absence de droit de propriété ou de droit juridiquement protégé, aucune indemnisation ne serait due dans l'hypothèse d'une expropriation. Ce principe a été rappelé par la Cour de cassation le 15 février 2024[608]. En outre-mer, l'habitat informel et précaire renforce également le sentiment de vulnérabilité et d'inégalité territoriale dans l'exposition au risque, à mesure que cet environnement, pour la quasi-totalité insulaire, est soumis à de multiples aléas naturels. A la différence des littoraux métropolitains, la vulnérabilité foncière ultramarine est accentuée par le passage de cyclones, de tsunamis, de tremblements de terre liés à l'activité volcanique, qui renforcent les processus d'érosion et de submersion marine dans ces territoires à forte concentration démographique.

369 Les inégalités socio-environnementales sont nombreuses en zone littorale. Pour le Sénat, l'outre-mer connait de nombreux facteurs qui lui sont propres tels *« le niveau de développement, les configurations géographiques et topographiques ou encore les différences de régimes statutaires et d'organisations institutionnelles »*[609]. En conséquence, les stratégies foncières territorialisées d'adaptation au risque littoral, que l'État invite désormais à généraliser dans les littoraux menacés, impliqueront la prise en compte d'une grande diversité de situations (mode de vie). La puissance publique n'a cependant pas attendu la prise de conscience juridique du risque littoral pour tenter de dissiper ces inégalités. Pourtant, de nos jours ces tentatives sont encore vaines, renforcées par le défaut d'une culture du risque efficiente et d'une acceptabilité sociale disparate selon les territoires.

---

[608] **Cass**. 3ème civ., 15 fév. 2024, n°2216460
[609] *Op. cit.*

2. Un cadre juridique global inégalement atteignable : le cas des spécificités ultramarines dans la représentation sociale du droit de propriété

370 L'application théorique du droit des risques est confrontée, en pratique, à des inégalités socio-environnementales. Les populations vulnérables sont inégalement représentées selon des facteurs économiques voire culturels. En métropole, comme exposé précédemment, le foncier à proximité directe du rivage rassemble une clientèle d'acquéreurs conséquente dans un marché à haute valeur spéculative. Ce paramètre favorise l'inégalité économique à l'accession. Elle n'évacue pas pour autant la menace naturelle vis-à-vis de ces habitants. En outre-mer, l'attractivité touristique et balnéaire littorale côtoie des installations implantées sans droit ni titre. Faute de régularisation de ces occupations, ces occupants ne pourraient donc pas, par essence, se prévaloir du bénéfice du Fonds Barnier notamment en l'absence de titre de propriété voire de contrat d'assurance. La situation peut s'avérer être un handicap au raisonnement global d'une opération foncière telle que la relocalisation, si tant est qu'avec l'exemple de ce fonds, la victime de l'érosion ne pourrait être indemnisée y compris en présence d'un titre de propriété à l'image de ce qui se pratique en métropole.

371 Le littoral des départements d'outre-mer (DOM) concentre la grande majorité de la population en raison du relief à l'intérieur des terres et de l'importante densité des espaces végétaux (forêts). La pression démographique, devenue foncière et économique, a très tôt révélé une occupation anarchique. A la différence de la métropole, l'État consacre dès le XVIIème siècle la zone dite des *« cinquante pas du Roy »* ou *« cinquante pas géométriques »*[610] (50 pas). Cette réserve domaniale reflète d'abord le caractère de réserve foncière dans le but d'y aménager des infrastructures militaires en défense des colonies. L'État limite l'occupation pour permettre la libre circulation mais autorise dans le même temps l'implantation temporaire des artisans et commerçants en lien direct avec la mer (pêche). D'une distance de 81,20 mètres de nos jours, elle est apparue progressivement dans les Antilles (Martinique, Guadeloupe), à la Réunion[611], en Guyane ou encore à Mayotte[612]. L'enjeu étant de répondre à la contrainte insulaire (hors Guyane), la zone s'est rapidement heurtée à la contrainte de l'étroitesse, quitte à remettre en cause les principes d'inaliénabilité, d'imprescriptibilité et l'étendue des espaces

[610] **CC**, 4 fév. 2011, n°2010-96 QPC
[611] Arrêté du capitaine général Decaen, 5 mai 1807
[612] Art. 2., ord. Royale, 21 oct. 1845

non urbanisés en zones des 50 pas. Par voie décrétale[613], l'État a lui-même participé à l'affaiblissement de ces principes dans DOM, à l'exception de Mayotte[614], au nom d'ambitions économiques et touristiques. En 1955, la zone des 50 pas est ainsi déclassée dans le domaine privé de l'État et a permis la cession aux particuliers, accentué l'occupation illégale aux dépens de la légalité et d'une parfaite prévention du risque. Cette évolution juridique contradictoire s'est poursuivie trente ans plus tard avec la loi « Littoral » qui réintègre ladite zone dans le giron du domaine public. Seulement, l'intégration de la préservation environnementale par ce texte n'aura pas les effets escomptés dès lors que des cessions par déclassement et l'officialisation de titres se poursuivent[615]. Dans le même temps, les principes de la loi « Littoral » tels que la limitation de l'extension de l'urbanisation, le libre accès au rivage, vont geler la régularisation et l'acquisition des biens en présence. Le législateur reprend donc la main, dix ans plus tard[616], dans le but d'aménager le principe d'inaliénabilité de la zone illégalement occupée par des particuliers. Cette loi, dite des « 50 pas », dégage deux volets : la préservation des zones non urbanisées qui pourront entrer dans le patrimoine du CDL après son acceptation et la possibilité de céder les espaces mités et urbanisés. L'État va jusqu'à créer l'établissement public « Agence pour la mise en valeur des espaces urbains de la zone des 50 pas géométriques » chargé de procéder à la vérification des titres de propriété délivrés avant 1955, de régulariser l'occupation illégale, puis à défaut, de libérer les parcelles litigieuses. Cette déconcentration ne concerne néanmoins que la Guadeloupe et la Martinique, tandis que Mayotte ne bénéfice d'aucune agence spécifique. Dans ce dernier territoire, les communes et départements bénéficient de dispositifs juridiques propres pour parvenir à des objectifs équivalents. C'est particulièrement le cas avec l'instauration du droit de préemption « cession-régularisation »[617]. Ainsi, la durée de vie de ces agences en Guadeloupe et Martinique, et donc l'accomplissement de leurs missions, fut fixée à 10 ans par la loi du 30 décembre 1996. Preuve de la difficulté du droit à entrer en phase, dans les délais impartis, avec la réalité des territoires et plus encore avec l'acceptabilité sociale, ces agences sont toujours en place en 2023.

---

[613] *Op. cit*
[614] **TA Mayotte**, 6 oct. 2011, n°1000048, csdt. n°4
[615] **CHADENAS C**., « Les 50 pas géométriques dans les territoires ultramarins », *revue Les Cahiers-Nantais*, n°2016-2, 16 fév. 2021, p. 42
[616] Loi n°92-141 du 30 décembre 1996 relative à l'aménagement, la protection et la mise en valeur de la zone dite des cinquante pas géométriques dans les départements d'outre-mer
[617] Art. L. 5331-6-5 et s. CGPPP

372 A l'origine, la menace du risque naturel ne constituait pas un critère législatif de la régularisation en zone des 50 pas. En pratique cependant, les demandes étaient instruites à l'aune du PPRN, auxquelles était opposé un refus en cas de classement en « zone rouge », avant que les parlementaires ultramarins ne puissent impulser une évolution législative à plusieurs égards face l'inégalité de traitement selon la localisation du bien. Au-delà de la simple régularisation, la loi dite « Letchimy »[618] de 2011, a permis d'appréhender, sur fonds publics (fonds Barnier), la situation des occupants irrégulièrement installés sur la zone des 50 pas de façon dérogatoire. A cet effet, lorsqu'il est gravement menacé par le risque naturel majeur prévisible (submersion), le texte pose le principe d'une compensation de la perte du bien de l'occupant sans droit ni titre lorsque la vie est gravement menacée par le risque. Des conditions d'occupation sont néanmoins fixées : le caractère de résidence principale, la justification d'une durée d'occupation *« continue et paisible »*[619], depuis plus de 10 ans, l'état du bien, les revenus de l'occupant. Bien que dérogatoires, un résultat inégal demeure à l'étude des indemnisations allouées à la perte de domicile en zone des 50 pas en comparaison du régime de l'expropriation ou de l'acquisition des biens en métropole. En outre-mer, le montant des sommes allouables est plafonné à 40 000 euros[620] pour le bien à usage d'habitation, lorsque l'acquisition amiable du bien littoral sinistré en métropole est plafonnée à 240 000 euros, depuis le « post-Xynthia »[621]. Des expérimentations à la relocalisation prévues par la SNGITC dès 2012, ont dès lors échoué, notamment en Guadeloupe, à défaut d'adhésion des populations visées aux faibles montants proposés[622]. Certes, les disparités indemnitaires ont pour paramètre le défaut de titre de propriété de populations ultramarines. Or, la situation fiscale d'une part importante de ces occupants renforce un sentiment d'incompréhension de ces derniers quant à l'absence de titre et de droits sur les parcelles données. La Cour des comptes a d'ailleurs confirmé l'imposition de la zone des 50 pas à la taxe foncière y compris en l'absence de titre de propriété[623].

---

[618] Loi n° 2011-725 du 23 juin 2011 portant dispositions particulières relatives aux quartiers d'habitat informel et à la lutte contre l'habitat indigne dans les départements et régions d'outre-mer

[619] *Ibid.*

[620] Arrêté du 18 février 2013 fixant le barème de l'aide financière prévue aux articles 1er, 2,3 et 6 de la loi n°2011-725 du 23 juin 2011

[621] Arrêté du 28 avril 2010 fixant le montant maximal des subventions accordées pour les acquisitions amiables de biens sinistrés et les mesures mentionnées au 2° du I de l'article L. 561-3 du code de l'environnement

[622] **CEREMA**, Rapport d'étude, *Adaptation des territoires littoraux méditerranéens au changement climatique, Phase 1, Benchmarking des expériences existantes*, 2020, p. 73

[623] **CDC**, référé, *L'établissement, le contrôle et le recouvrement de l'impôt en outre-mer*, 6 mars 2018, num. S2018-0132, en ligne

373 Ce défaut d'acceptabilité, selon la situation sociale de l'occupant du littoral menacé renforce l'idée d'une barrière entre le droit et la réalité des territoires. Hors du cas dérogatoire « Letchimy » pour les biens gravement menacés acquis à l'amiable, les opérations de régularisation sont, par exemple, encore confrontées à la croyance d'un droit coutumier de propriété acquis avec le temps. Or, une prescription acquisitive ne peut être régulière sur le domaine public imprescriptible à l'image de la zone des 50 pas. Cette « habitude de faire » rejoint l'inégalité beaucoup plus générale entre les occupants pouvant justifier de droits et titres, et les occupants sans justificatifs écrits, parfois oraux, ou encore de ceux en possession de documents non-inscrits aux hypothèques. Enfin, ces inégalités de profils sont le résultat de méconnaissances et de craintes des effets des procédures publiques de régularisation. A la différence de l'occupant qui justifie de droits et titres, l'absence de ces justificatifs réguliers implique une acquisition à titre onéreux du foncier occupé auquel est joint des frais dits annexes liés à la propriété.

374 Un des textes d'application de la loi « Climat et résilience » dégage une série d'outils en vue d'accélérer la régularisation foncière en outre-mer[624]. L'État se veut incitatif mais plus coercitif. Conformément au mécanisme fixé par la loi du 30 décembre 1996, l'occupant acquéreur pourra bénéficier d'une décote sur la valeur vénale du bien occupé, tenant compte de sa situation sociale : ressources, ancienneté de son occupation, nombre de membres du foyer fiscal. L'État dégage également du temps aux agences des 50 pas géométriques en reportant l'objectif calendaire de transfert de domanialité des parties urbanisées et secteurs d'urbanisation diffuse de la zone de 2022 à 2025. La loi du 14 octobre 2005[625] prévoyait en effet la disparition des agences des 50 pas géométriques et le transfert de la domanialité de ces espaces au profit des collectivités régionales d'ici à 2022. Le récent décret tient donc compte de la durée de vie de ces agences, fixée à dix années supplémentaires, tout en dotant celles-ci de compétences plus coercitives telles que la délégation du droit de préemption et l'usage du pouvoir de la police domaniale à hauteur de 12 000 euros en cas de persistance de l'occupation[626]. Ces moyens nouveaux ou réaffirmés font figure d'étape supplémentaire dans l'action publique de régularisation foncière. Cependant, ce dispositif juridique est réservé aux seules régions de Guadeloupe et Martinique, renforçant un peu plus encore l'inégalité de traitement juridique des

[624] Décret n° 2022-988 du 4 juillet 2022 relatif aux espaces urbains et secteurs occupés par une urbanisation diffuse de la zone dite des cinquante pas géométriques en Guadeloupe et en Martinique
[625] Loi n° 2015-1268 du 14 octobre 2015 d'actualisation du droit des outre-mer
[626] Art. L. 2132-3-2 CGPPP

situations territoriales et socio-environnementales. D'autre part, telle une « démystification » de la demande de régularisation, les services déconcentrés présentent ladite procédure comme un gage de gratuité[627]. Or, cet élément facilitateur à l'acceptabilité sociale est à nuancer.

375 Nos travaux pour une communauté d'agglomération de Mayotte ont permis de déceler un surplus de frais annexes liés à la régularisation foncière sur le littoral mahorais, malgré le régime financier et fiscal transitoire prévu par la loi de finances rectificative pour 2017[628] :

- Les émoluments (rémunération du notaire) ainsi que les débours (frais d'obtention de documents) ;

- La contribution de sécurité immobilière au regard des conditions d'exonération prévues à l'article 879 du Code général des impôts (CGI) et de la rédaction de l'article 1043 bis du CGI ;

- Postérieurement à la cession, le régime transitoire applicable à Mayotte ne fait pas mention d'une exonération de la taxe d'enlèvement des ordures ménagères s'agissant d'une exonération temporaire à la taxe foncière[629] ;

- Les frais de bornages par géomètre[630].

376 Ces frais annexes contraignent des populations à faibles revenus à faire le choix de ne pas régulariser leur situation dans le but de ne pas être soumis à ces frais et taxes. Si l'État a saisi l'intérêt de consacrer, si ce n'est de réaffirmer, un cadre juridique pour un phénomène historique et coutumier devenu problématique, au regard des ambitions de prévention-gestion du risque littoral, il n'en reste pas moins que ce droit réformé laisse perdurer des inégalités de traitement entre les territoires. Plus encore, l'inégalité tend à creuser un fossé plus important entre les populations métropolitaines et ultramarines dans la stratégie juridique nationale. Elles

[627] **ROBIN A.**, « Les dernières possibilités de régularisation sur la zone des 50 pas géométriques », *France info*, 6 fév. 2023
[628] Projet de loi de finances rectificative n°384 pour 2017
[629] Art. L. 1521 c. gén. imp.
[630] Art. L. 5112-7 CGPPP

renforcent enfin la vulnérabilité face au risque littoral, elle-même accentuée par l'inégale participation des populations à la prise en compte de l'enjeu de la menace naturelle.

B. L'inégale implication des populations dans la considération du risque littoral

377 Le droit permet de capter l'attention des populations quant à la menace présente ou potentiellement présente sur leurs territoires, et ce pour pallier les particularités de chacun. Mais là encore, toutes les collectivités ne se donnent pas les moyens de garantir une information optimale des populations **(1)** et l'idée de démocratie participative locale en appui des décisions politiques du littoral reste très marginale **(2)**.

1. La connaissance du risque : un prérequis disparate dans les territoires littoraux

378 L'article 7 de la Charte de l'environnement dispose que : *« Toute personne a le droit, dans les conditions et les limites définies par la loi, d'accéder aux informations relatives à l'environnement détenues par les autorités publiques (...) »*[631], aujourd'hui codifié à l'article L. 110-1 du Code de l'environnement. Pris globalement, ce droit d'accès est érigé comme *« principe essentiel de la démocratie locale »*[632] par le CGCT du fait d'un *« droit des habitants de la commune à être informés des affaires de celle-ci »*[633]. De même que la population s'est vu conférer un accès aux actes administratifs désormais reconnu comme droit à valeur constitutionnelle[634]. Plus spécifiquement, le droit à l'information quant aux risques naturels majeurs (dont la submersion marine) a été consacré dès 1987 et précise que le citoyen bénéficie de cette faculté concernant le risque auquel il est soumis sur un espace tout comme les mesures prises pour y faire face[635]. Le droit mobilise une série d'outils d'information au public ou de relai d'information. Différentes échelles territoriales sont concernées par l'obligation d'informer l'habitant des risques en présence. Le préfet est ainsi chargé de réaliser le dossier départemental sur les risques majeurs (DDRM)[636], de décrire le risque et les effets prévisibles dans les communes qu'il identifie au préalable. Ce document d'information préventive, tenant compte d'un PPRN en présence, a vocation à être décliné sur le plan communal via le Document

[631] Loi constitutionnelle n° 2005-205 du 1 mars 2005 relative à la Charte de l'environnement
[632] Art. L. 2141-1 CGCT
[633] *Ibid.*
[634] **CC**, 3 avr. 2020, n°2020-834 QPC
[635] Art. L. 125-2 c. env.
[636] R. 125-11 c. env.

d'information communal sur les risques majeurs (DICRIM) et le PCS. La finalité ultime de ces documents est le développement d'une culture du risque auprès du citoyen, puis l'espérance d'un changement de comportement de ce dernier face aux prévisions. « Xynthia » avait pu révéler l'obligation légale de tels documents, que l'élu avait omis d'établir, creusant un peu plus encore le défaut d'information préventive auprès des populations menacées. Ambleteuse, commune littorale du Pas-de-Calais, régulièrement menacée par les tempêtes hivernales s'est légalement dotée des documents susvisés. Pour les employés communaux interrogés, la mise à disposition en mairie du DICRIM aussi transparent et complet soit-il, ne signifie pas une meilleure diffusion de l'information auprès de la population : « la consultation de ces deux documents (DICRIM et PCS) est très rare pour ne pas dire désuète. Seule une association de protection de l'environnement s'y intéresse. L'affichage en mairie n'attire pas les foules »[637]. De même que la communication de ces documents demeure absente d'internet, tout comme pour les communes voisines d'Audresselles et de Wissant. Ces divers documents ne sont pas disponibles en ligne et non téléchargeables, ce qui complique l'appropriation du risque par les habitants. A titre de comparaison, la commune martiniquaise de Schœlcher en bord de mer des caraïbes offre la faculté de télécharger en format PDF et en accès libre son DICRIM. En l'absence de généralisation d'une telle pratique dans l'ensemble des communes littorales menacées, le traitement de l'information à la population demeure encore inégal.

379 Jusqu'à très récemment, le maire avait l'obligation d'informer la population, a minima une fois tous les deux ans par réunion publique ou publication dans le bulletin municipal, des risques connus et des mesures possibles de prévention-gestion, en présence d'un PPRN prescrit ou approuvé. Cette obligation n'apparait plus à l'article L. 125-2 du Code de l'environnement depuis la loi du 27 novembre 2021[638]. Là encore, la disparition du caractère contraignant de cette forme d'obligation d'information à la population réduit l'objectif d'une large diffusion de l'information préventive. Précédemment évoquées, les lacunes propres à la couverture territoriale de PPRN parmi les communes littorales menacées[639], reflètent une inégalité d'information entre les territoires. Puisque c'est l'existence de ce document qui conditionne la mise à disposition du DDRM et du DICRIM, son absence restreint un peu plus encore

[637] Entretien du 11 avr. 2023
[638] Loi n° 2021-1520 du 25 novembre 2021 visant à consolider notre modèle de sécurité civile et valoriser le volontariat des sapeurs-pompiers et les sapeurs-pompiers professionnels
[639] Voir *1. Servir la maitrise de l'urbanisation en nommant le risque : l'ambition du Plan de Prévention des Risques Naturels ?,* p. 96

l'appropriation du risque par les populations menacées. Ces insuffisances peuvent être potentiellement compensées par des outils alternatifs développés par l'État et mis à la disposition du public. A titre d'exemple, la plateforme Géorisques, via la rubrique « connaître les risques près de chez moi »[640], fournit un état des lieux librement accessible et ciblé à partir de l'adresse de l'habitant. A l'étude d'une parcelle à proximité directe de l'ouvrage de défense et donc du rivage de la commune d'Ambleteuse (boulevard de la liberté), la plateforme identifie les risques suivants : l'inondation, les « risques côtiers (submersion marine, tsunami) »[641]. Une parcelle identifiée à l'arrière du cordon dunaire de la même commune (hameau de la plage) rapporte un risque de « mouvement de terrain ». A travers un Code couleur (risque « faible » en vert à « existant-important » en rouge), Géorisques peut participer à une prise de conscience du risque par l'habitant à travers son foncier. Plusieurs omissions sont toutefois constatées. D'une part, le site ne permet pas d'accéder au contenu du PPRN applicable sur la parcelle, ou tout autre document utile à la compréhension du risque (expertise). D'autre part, les territoires ultramarins ne sont pas enregistrés dans la plateforme. Du point de vue des inégalités, le fossé se creuse davantage entre la métropole et l'outre-mer notamment sur l'accès aux données au moyen d'internet[642].

380 A ce jour, l'adoption de PPRN, DDRM, DICRIM, PCS n'est pas synonyme d'une parfaite appropriation de l'information préventive auprès des populations menacées. A l'exception des disparités pouvant encore exister entre les territoires littoraux sur l'accès à l'information dématérialisée, les dispositions légales en vigueur se limite au droit de consulter *« sans frais à la mairie »*[643] le document d'information communal et des documents tels que le PPRN.

381 En matière de risques naturels, le devoir d'information est étendu depuis la loi dite Bachelot de 2003[644] à la protection de l'acheteur et du locataire, par le biais de l'Information des Acquéreurs et des Locataires (IAL), au stade de l'acquisition ou du contrat de bail. A l'origine, un état des risques naturels devait être annexé à la promesse de vente, ou au contrat de bail. Cette obligation constitue une garantie légale respectée, du moins à l'égard de la vente,

---

[640] Voir en ce sens site internet georisques
[641] *Ibid.*
[642] **PARAU H**., « Mauvaise connexion internet : la colère des habitants de Rurutu », *France info*, 22 juillet 2021
[643] Art. R. 125-11 III., al. 4. c. env.
[644] Art. L. 125-5 c. env.

la responsabilité du notaire pouvant être engagée en cas d'omission. En pratique, l'effectivité de l'obligation d'information en matière de location est plus difficile à caractériser en raison des contractualisations à l'amiable sans l'assistance de professionnels. Désormais, avec le dispositif juridique « Climat et résilience » l'obligation d'information est avancée au stade de l'annonce immobilière, puis à chaque étape de la vente et de la location. Au sens de l'article L. 125-5 du Code de l'environnement, l'information vise les zones soumises à l'érosion côtière aux horizons de 30 à 100 ans. Bien que tout autant concernée par l'obligation d'information réformée à un stade plus avancé (annonce immobilière), l'information du risque de submersion marine, continue, quant à elle, de dépendre de la prescription ou de l'adoption d'un PPRN par l'État. Partant, le droit à l'information peut être encore fragile au regard des possibilités laissées par le droit. A titre d'exemple, le Code de l'urbanisme prévoit que des études relatives à la prévention et la protection environnementale peuvent encore faire l'objet d'un simple porter à la connaissance du préfet aux élus locaux[645] sans que puisse être totalement garantie la mise à disposition de ces informations au public, pourtant consacrée à l'article L. 132-3 du même Code. Cet état du droit rejoint l'idée selon laquelle le défaut d'information à la population tiendrait d'abord à une méconnaissance de ces risques par les élus municipaux. Le rapport sénatorial d'information intitulé *« pour une véritable culture du risque dans les territoires »*[646], recommandait l'obligation d'information systématique du conseil municipal par le maire, *« en début de mandat »*[647], sur les risques naturels encourus par le territoire. De nos jours, cette préconisation n'apparait pas en droit et le niveau d'information diffusé est laissé à la libre appréciation des territoires, renforçant un peu plus encore le niveau de traitement inégal de la menace potentielle. Dans ce contexte d'évolution de l'information portée à la connaissance de la population menacée, le droit doit compter avec un paramètre important sur le marché foncier du littoral : le désir du rivage. Ainsi, les travaux d'Eugénie Cazaux permettent de mettre en lumière des profils d'acquéreurs, qui, malgré une parfaite connaissance du risque littoral en présence, acquièrent des biens immobiliers menacés à court terme par l'érosion ou la submersion marine, et ce à des prix élevés[648].

---

[645] Art. R. 132-1 c. urb.

[646] **CALVET F. et MANABLE C**., rapport d'information, n°536, *au nom de la délégation aux collectivités territoriales et à la décentralisation sur Xynthia 5 ans après : pour une véritable culture du risque dans les territoires*, 2015

[647] *Ibid.*

[648] **CAZAUX E**., *La prise en compte des risques côtiers par les marchés fonciers et immobiliers du littoral français métropolitain : ambivalence de la mer et tentatives de régulation publique du « désir de rivage » à l'aube du changement climatique*, Thèse en géographie, Université de Brest, 2022, p. 133

382 Pour espérer sensibiliser davantage les populations littorales menacées, il ne suffit donc pas seulement d'informer de l'existence des risques et de leurs effets. Ces dernières doivent être en mesure de se joindre à la formation de la décision publique après concertation. Or, malgré sa qualité de citoyen ou de victime potentielle du risque littoral, le public semble s'intéresser inégalement à la politique de prévention-gestion dévolue légalement à l'autorité publique.

2. L'inégale influence des publics littoraux à la décision politique du risque

383 Bien que perfectible en raison de disparités, souvent techniques, l'obligation légale d'information au public est davantage installée dans le paysage de la prévention-gestion du risque littoral. Quant à elle, la participation à la décision publique reflète des lacunes plus importantes en raison de la place qu'entend laisser l'État ou le « local » au citoyen littoral. La démocratie participative en environnement littoral laisse apparaître une influence inégale selon des modes de fonctionnement eux-mêmes disparates.

384 Depuis la loi du 24 février 1996[649], et ainsi rattaché à la libre administration des collectivités territoriales, *« l'habitant »*[650] se voit reconnaître le droit d'être informé des affaires de la commune mais aussi le droit d'être consulté sur les décisions afférentes. Avec la loi du 27 février 2002 sur la démocratie de proximité, le droit s'est saisi plus spécifiquement des modalités de la participation du public[651]. Dans le but d'organiser ce droit dans la vie locale, le Code général des collectivités territoriales est modifié à plusieurs égards. En premier lieu, le législateur ouvre la possibilité d'une consultation des électeurs sur les affaires de la commune, de la même manière que le conseil municipal peut créer des comités consultatifs sur tout sujet d'intérêt communal[652]. Ces comités ont la faculté de pouvoir rassembler des citoyens non élus au conseil municipal à l'image des représentants associatifs. En pratique toutefois, ces possibilités demeurent peu appliquées voire, lorsqu'elles le sont, étrangères aux seuls enjeux liés à la gestion du risque. A titre d'illustration, la commune littorale d'Ambleteuse pourtant menacée par les risques d'inondation, de submersion marine et d'érosion dunaire, ne compte aucun comité consultatif à ce jour. Au contraire, Wissant dispose d'une commission municipale « trait de côte » bien que cantonnée au tissu associatif et élus municipaux. En matière

[649] Loi n° 96-142 du 21 février 1996 relative à la partie Législative du code général des collectivités territoriales
[650] Art. L. 2141-1 CGCT
[651] *Op. cit.*
[652] Art. L. 2341-2 CGCT

environnementale, la loi du 27 février 2002 met à contribution la Commission nationale du débat public (CNDP), créée en 1995 par la loi « Barnier », afin d'y organiser la participation auprès des projets d'aménagement ou d'équipement lorsque ces derniers présentent des enjeux ou impacts sur l'environnement du territoire[653]. Malgré son statut d'autorité administrative indépendante (AAI), et un bilan d'activités allant de 104 débats publics à 360 concertations ces vingt-cinq dernières années[654], la CNDP demeure cantonnée aux grands projets et insoucieuse à la thématique des risques littoraux. Plus globalement, l'instance est encore inconnue d'une majorité de citoyens.

385 Pour mieux approfondir la démocratie participative, en appui de la démocratie représentative locale, le législateur tente davantage de recueillir l'avis du citoyen à travers l'enquête publique obligatoire ou décidée selon les cas[655]. Introduite en 1833[656] en qualité d'enquête préalable à une DUP, dite *« commodo et incommodo »*, l'enquête publique est régulièrement réformée depuis la loi « Bouchardeau »[657] de 1983. Au même titre que le SRADETT, le SCOT ou le PLU(i), le PPRN est concerné par la procédure d'enquête publique au stade de son élaboration. De façon générale, l'enquête permet au public de faire ses observations écrites, elles-mêmes examinées par un commissaire enquêteur. Chargé d'analyser toutes ces observations, sans obligation d'y répondre en totalité[658], le commissaire enquêteur est invité à prendre position sur *« les objections qui sont les plus significatives »*[659] envers le projet. Suivant les recommandations[660] de ce dernier, une modification du projet peut donc intervenir même si elle demeure une simple faculté laissée au porteur de projet. A ce jour, la synthèse des avis et observations recueillis auprès du public viennent clore les débats, si bien qu'il peut être reproché à l'enquête publique d'arriver trop tardivement dans le processus du projet porté à la connaissance du public. La Convention d'Aarhus du 25 juin 1998 émettait pourtant déjà le souhait de voir la participation du public s'exercer *« au début de la procédure, c'est-à-dire lorsque toutes les options et solutions sont encore possibles et que le public peut*

---

653 Art. L. 121-1 c. env.
654 **CNDP**, Rapport annuel 2022, 17 mars 2023, p.2, en ligne
655 Art. L. 123-1 c. env. ; L. 122-1 c. env. ; R. 122-1 c. env. ; R. 122-17 c. env.
656 Loi du 7 juillet 1833 sur l'expropriation pour cause d'utilité publique
657 Loi n°83-630 du 12 juillet 1983 relative à la démocratisation des enquêtes publiques et à la protection de l'environnement
658 Art. R. 123-13 c. env.
659 **TA** de Strasbourg, 12 sept. 1997, n° 942516
660 Art. R. 123-13 c. env.

exercer une réelle influence »[661]. Aussi, à l'étude du document de concertations menées au cours de l'enquête publique du PPRL du Boulonnais (Ambleteuse et ses communes voisines), une seconde lacune est caractérisable : la faible participation du public. Pour la commission d'enquête *« elle a été paradoxalement faible, certainement du fait que le dossier était complexe malgré la présentation synthétique pour le public non initié (...) il est probable qu'en raison du nombre important de résidences secondaires, cette période printanière ne voyait qu'une fréquentation de fin de semaine »*[662]. Le caractère tardif de l'enquête publique rend plus difficile l'accaparation d'enjeux devenus plus techniques par un plus grand nombre de citoyens.

386 Pour pallier ce type de situation, le droit n'est pas resté figé dans sa façon de porter à connaissance du public l'existence d'une enquête publique. Historiquement, le citoyen devait se tenir informé de l'enquête publique, à travers les journaux d'annonces légales, et se déplacer en mairie ou en préfecture pour s'exprimer sur le document ou le projet visé. Désormais, en sus du dispositif existant (affichage etc.) la procédure est dématérialisée et permet la collecte des observations par voie électronique depuis le 1er janvier 2017[663]. L'accès dématérialisé s'étend donc de la mise à disposition du dossier, au recueil des avis et à la publication de la synthèse de ces avis[664]. En ce qu'elle permet d'élargir l'accès à l'enquête, l'évolution du droit vers la dématérialisation est louable. Cependant, le seul recours à la consultation dématérialisée, aux dépens d'une complémentarité avec le dispositif plus ancien, pourrait accentuer l'inégalité d'accès à la participation du public en raison des disparités dans l'accès ou l'usage à internet. L'idée d'un « mix » est toutefois mise à mal. Récemment, le législateur est venu donner la possibilité au préfet d'organiser la participation du public par voie électronique (PPVE) en lieu et place de l'enquête publique, lorsque l'autorisation environnementale ne donne pas lieu à évaluation environnementale[665].

387 Parallèlement à ces modalités d'organisation évolutives, l'intérêt porté à la consultation du public repose sur une inégalité de participation, et donc d'influence, entre les personnes exposées au risque. L'enquête publique du PPRL du Boulonnais relève que : *« des actions de*

---

[661] Art. 6, Convention sur l'accès à l'information, la participation du public au processus décisionnel et l'accès à la justice en matière d'environnement faite à Aarhus le 25 juin 1998, en ligne
[662] Conclusions et avis sur le projet de PPRL du Boulonnais (Ambleteuse, Audinghen, Audresselles, Tardinghen etc.)., commission d'enquête, 11 juil. 2017, p. 7, en ligne
[663] Ordonnance n° 2016-1060 du 3 août 2016
[664] Art. L. 123-10 c. env.
[665] Art. 44, loi n° 2020-1525 du 7 décembre 2020 d'accélération et de simplification de l'action publique

groupe furent constatées (…) comme une lettre-pétition de 16 personnes à Wissant (…) une association de défense de l'environnement (…) s'exprima également (…) »[666]. Ici, la participation aux débats repose sur des groupes organisés. Les associations s'insèrent dans la réalisation des processus de décision, et comme des interlocutrices privilégiées des décideurs locaux. Elles tiennent également leur légitimité par l'action contentieuse synonyme de contre-pouvoir aux politiques publiques. Ainsi, au sens de l'article L. 141-1 du Code de l'environnement, l'association régulièrement déclarée et exerçant son activité depuis au moins trois ans dans le domaine environnemental peut faire l'objet d'un agrément motivé de l'administration. Dans le cadre de l'élaboration du SMVM, la participation du public est ainsi réservée aux seules associations agréées[667]. Elle peut, par là même, agir au nom de plusieurs individus dont l'origine du préjudice relève d'une cause commune[668]. A la différence du citoyen, l'association bénéfice donc d'un arsenal de moyens juridiques lui permettant de peser davantage dans le débat local. A partir de deux exemples de regroupements de personnes étudiés, il est possible de dégager des inégalités dans la participation citoyenne en environnement littoral :

- L'association **« Les amis de la Dune d'Aval »** à Wissant (62) : celle-ci a pour objectif de défendre le foncier et l'environnement contre l'érosion. L'étude de son activité laisse apparaître la défense d'intérêts particuliers, en l'occurrence des seuls propriétaires menacés en arrière de la dune d'Aval, et non d'un environnement littoral apprécié plus globalement (à l'échelle communale). L'activité de l'association a permis d'aboutir à une plus grande médiatisation des enjeux littoraux du quartier menacé puis amorcé la prise de décision municipale et intercommunale ayant la compétence GEMAPI (travaux réguliers de réensablement). Selon cette même réflexion, la défense d'intérêts particuliers et catégoriels est également apparue au lendemain de la tempête « Xynthia » lorsque des propriétaires privés se sont regroupés en ASA afin de négocier avec l'État et les collectivités locales sur les projets de démolition et de relogement.

- L'association de défense de l'environnement **« S.O.S Baie de Slack »** à Ambleteuse (62) : l'objet principal de ce groupement est la défense du littoral ambleteusois.

---

[666] *Ibid.*
[667] Art. 6 Décret n° 2007-1586 du 8 novembre 2007 relatif aux schémas de mise en valeur de la mer et modifiant le décret n° 86-1252 du 5 décembre 1986 ainsi que le code de l'urbanisme et le code de l'environnement
[668] Art. L. 142-3 c. env.

Progressivement, et en sus de sa participation régulière aux enquêtes publiques locales, son action tend à davantage de démarches contentieuses. Pourtant, son champ d'action demeure cantonné à la lutte contre l'artificialisation du littoral et à la contestation d'autorisations d'urbanisme délivrées aux promoteurs immobiliers. A ce jour, elle n'aborde pas spécifiquement les enjeux liés au parc à bateaux menacé par l'érosion dunaire ainsi que l'ouvrage de défense (digue) lui-même endommagé depuis 2018 par une submersion marine. A ce jour, ces deux enjeux sont abordés par la seule démocratie représentative, en conseil municipal. C'est le cas chaque année lors des débats d'orientations budgétaires par exemple.

388 Étudiés au prisme de généralités nationales, ou à l'échelle du littoral menacé, les droits à l'information et à la participation du public sont des garanties démocratiques exploitées. Aidées par des disparités sociales, ces opportunités sont toutefois saisies inégalement dans les territoires. L'information sur les risques littoraux peine à intéresser et à influer sur les usages et attitudes du public côtier. Quant à elle, la participation aux processus de décision, et plus globalement aux débats locaux, ne mobilise très souvent que des acteurs spécialisés en défense de l'environnement ou de groupements d'habitants limités à un intérêt particulier (défense d'un lieu ciblé : une résidence, un quartier ; la demande d'une évolution de zonage). Prises globalement, les populations littorales et rétro-littorales sont distantes du danger étayé par le droit et les prévisions scientifiques. Dans ce contexte, la politique de prévention-gestion relève d'un quasi-monopole État-collectivités dans lequel s'exerce des stratégies territoriales d'action. Reposant sur la volonté politique, le risque littoral est donc inégalement traité selon les littoraux français.

§ 2 : Des disparités dans l'approche politique et financière locale du risque.

389 Les différences de traitement du risque ne sont pas seulement le fait de la topographie de l'environnement littoral en présence ni même des modes de vie des populations menacées. L'étude de l'action locale permet d'observer des pratiques politiques disparates selon les territoires, lesquelles se rejoignent toutefois sur la persistance de lacunes juridiques **(A)**. A titre d'exemple, y compris en présence d'outils nationaux à disposition des acteurs locaux, la déclinaison pratique de ces dispositifs peut poursuivre des inégalités de traitement entre les biens **(B)**.

A. Le cas de la défense contre la mer : un enjeu pour les uns, un fardeau pour d'autres ?

390 Par le biais d'une comparaison entre deux façades maritimes menacées, il est possible de mettre en avant les atouts d'une stratégie partenariale, pensée globalement, pour s'adapter au risque littoral à l'inverse d'initiatives ponctuelles et isolées **(1)**. Celle-ci invite cependant à trancher et lever les blocages politiques des financements aujourd'hui hétéroclites **(2)**.

1. Une ambivalence locale dans l'appropriation politique du risque : cas de comparaison entre la Côte d'Opale (Boulonnais) et la côte aquitaine

391 Le droit, y compris lorsqu'il est réformé en faveur d'un meilleur traitement du risque littoral, doit rencontrer la réalité des territoires. Au-delà des situations sociales, l'action territoriale dépend de la réception des dispositifs normatifs par les acteurs politiques locaux. Si chaque littoral menacé doit pouvoir élaborer sa propre stratégie à partir de son contexte, ses enjeux et son niveau de vulnérabilité, le curseur placé sur l'intérêt général dépend étroitement du volontarisme politique. Des modalités d'action dans les territoires menacés sont encore aux antipodes et peuvent avoir tantôt pour but de renforcer la prévention-gestion d'un espace tantôt accentuer le risque au regard d'agissements plus lacunaires voire laxistes des acteurs locaux. La mise en œuvre ou non des outils réglementaires de la prévention des risques est un premier indicateur du degré d'action du territoire littoral et de ses acteurs (PCS, PPRL, DICRIM etc.). Seulement, l'échelon local, compétent en matière d'aménagement, est également engagé dans l'action de protection, de gestion du littoral. L'historique « tout à l'État » en la matière a laissé place à une collaboration entre divers intervenants dans la co-construction de l'intérêt général. La difficulté tient cependant, pour les élus littoraux, à s'inscrire dans les recommandations et dispositifs de l'État (stratégies nationales, lois, décrets) et les aspirations de la population.

392 Les deux cas d'étude – littoraux aquitain et de la Côte d'Opale (Boulonnais) – sont des espaces à forts enjeux économiques, humains et naturels. Avec l'essor du « désir du rivage », ces littoraux sont fortement urbanisés et désormais invités, à travers leurs acteurs, à une nécessaire adaptation face au risque. Ils n'ont toutefois pas la même approche stratégique ni même historique. En région aquitaine, la personnification de l'action littorale est ancienne. L'État qui s'est activé à l'urbanisation de l'espace à travers la MIACA est demeuré présent au lendemain de la décentralisation dans le développement du territoire littoral aquitain : plans État-Région, « Mission Littoral Aquitain » en 2001. Ces négociations et partenariats successifs

préfiguraient la mise en œuvre d'une structure de concertation, toujours en place, qu'est le Groupement d'Intérêt Public du Littoral Aquitain (GIP Littoral Aquitain) depuis 2006[669]. Ce dernier regroupe depuis cette date l'État (services de la DREAL, la DDTM, la sous-préfecture), la région, les quatre départements et diverses intercommunalités si bien qu'il a rapidement permis l'impulsion d'une réflexion stratégique globale à l'échelle de la façade littorale. La globalité s'apprécie ici à travers le but de gestion durable qui entremêle des thèmes de l'aménagement des stations balnéaires, des plages, de l'accueil touristique, de la mobilité, de la protection de l'espace naturel puis des risques littoraux. En sa qualité d'animateur, la structure d'échanges et de coordination s'est ainsi saisie de la SNGITC de 2012[670], et donc du concept de GIZC, afin de décliner celle-ci en stratégie régionale de gestion de la bande côtière. Particulièrement proactive[671] en matière de prévention, un volet *« érosion côtière et mouvements de terrain »* est consacré la même année autour de grands principes de gestion : prévention et amélioration de la connaissance autour d'une culture du risque réformée, limitation de l'installation de foncier en zone à risque, gestion de l'existant, prévention et gestion de crise (PCS), projet de cohérence des actions de développement économique et de protection du littoral aquitain.

393 Le caractère global de la stratégie régionale en cause est également perceptible à travers les acteurs réunis puisqu'au-delà de la seule gouvernance politique, le GIP s'est associé aux acteurs scientifiques dans la qualification de l'aléa littoral (Office National des Forêts, CDL, Observatoire de la côte aquitaine). Particulièrement innovante sur le plan national, la formule juridique du « GIP » contribue à la concertation et à la production de travaux scientifiques à destination de la population potentiellement menacée. La globalité s'apprécie enfin sur la nature du projet en présence et l'approche spatiale en découlant. Les réflexions politiques et scientifiques propres à la prévention-gestion de l'érosion ont trouvé matière à s'appliquer dans l'appel à projets lancé par le ministère de l'environnement concomitant à la SNGITC, à savoir l'expérimentation « relocalisation des biens et activités » menacés par l'érosion. Les trois sites retenus (Lacanau, Labenne, La Teste-de-Buch) ont, selon leurs traits économiques, permis d'aboutir à une mise en évidence des différents types d'outils à développer ou à activer pour permettre la mise en œuvre d'une opération de repli stratégique d'enjeux menacés par l'érosion.

---

669 Arrêté préfectoral du 16 mars 2006
670 *Op cit.*
671 **CRC**, Rapport d'observations définitives sur la gestion du Groupement d'Intérêt Public « Littoral Aquitain », Exercices 2011 et suivants, contrôle n°2016-0100, 24 nov. 2016, en ligne

Sur le plan juridique, les réflexions portées par le GIP Littoral Aquitain ont aussi amorcé l'évolution du droit « Climat et résilience » sans que ce dernier dispositif tienne d'ailleurs compte de l'ensemble de ces propositions innovantes : clarification des responsabilités pour permettre la relocalisation ; la création d'un droit de délaissement alternatif à l'expropriation ; rendre possible l'expropriation de la nue-propriété ; financement du repli stratégique ou encore l'introduction de la notion de *« transfert de l'urbanisation »*[672] pour permettre la réimplantation des biens déplacés en arrière malgré les limites posées par le droit de l'urbanisme et la loi « Littoral ». Bien qu'encore lacunaire sur le phénomène de submersion marine, la volonté politique aquitaine structurée au sein d'un GIP participe à une culture du risque littoral adaptée à l'environnement littoral et tenant compte des spécificités économiques et sociales de celui-ci (commerces, campings). L'organisation de réunions publiques collectivités-populations tout au long du processus de réflexion a également contribué à une meilleure connaissance et potentielle acceptabilité de la menace naturelle par les habitants. Enfin, y compris en présence d'une évolution du droit, l'activité du GIP et les expérimentations susvisées constituent le socle d'une réflexion globale et méthodologique à destination des collectivités et publics attachés à la problématique du risque littoral. Celle-ci s'apparente à un exemple à suivre en comparaison à des territoires plus inégaux dans le mode de prévention et de gestion à adopter.

394 Le littoral boulonnais (Côte d'Opale) est un territoire menacé par les deux risques étudiés. De façon non exhaustive, les communes de Tardinghen et Wissant sont particulièrement fragilisées par l'érosion dunaire. Les communes d'Ambleteuse et Wimereux, concernées par le recul du trait de côte, sont tout autant vulnérables à la submersion marine. A titre de comparaison avec le cas aquitain, le territoire ne s'est porté volontaire à aucune expérimentation nationale de la SNGITC. D'autre part, une vision globale et stratégique est difficilement caractérisable en l'espèce, la politique de lutte contre le risque se limitant aux frontières administratives de chacune des communes menacées. Sur la forme, les acteurs locaux n'ont pas opté pour la formule juridique du GIP qui permet d'intégrer l'État et notamment les services déconcentrés. Les regroupements qui interviennent dans l'action littorale du boulonnais prennent la forme de syndicats mixtes spécialisés dans la protection des espaces et espèces naturels (EDEN 62, Parc naturel régional) et ne font pas des risques d'érosion et de submersion une thématique centrale. Le syndicat mixte « Pôle Métropolitain Côte d'Opale »

---

[672] *Ibid.*

(PMCO) qui regroupe, en sus des départements du Nord, du Pas-de-Calais et la région Haut-de-France, une pluralité d'intercommunalités gemapiennes depuis 2013 (Audomarois, Boulonnais, Calaisis, Dunkerquois, Montreuillois) semble pour sa part s'associer à une politique de prévention-gestion par du financement au cas par cas. A la différence du GIP Littoral Aquitain, le PMCO ne met pas à profit l'échelle territoriale de sa structure au profit d'une approche territoriale de projet. Les travaux scientifiques de l'Université du Littoral Côte d'Opale (ULCO) réalisés à l'échelle des communes de Wissant et Oye-Plage en 2021 par le projet *« co-construction de stratégies d'adaptation au changement climatique en Côte d'Opale »* (COSACO) signalent *« une gouvernance assez complexe, avec un « millefeuille » administratif (…) les gestionnaires (…) déplorent les insuffisances ou les limites de ces réseaux, en raison selon eux d'un « un manque de courage collectif »*[673]. Dès lors, en l'absence d'une véritable structure de coopération spécialisée, un consensus n'est pas parvenu à s'installer durablement dans le paysage politique et un travail de pédagogie auprès de la population menacée n'a pu être entamé. En réponse à un appel d'offres du CEREMA, la Baie de Wissant (du Cap gris-Nez au cap Blanc-Nez) est récemment parvenue à entamer un projet partenarial associant l'intercommunalité *Terre des 2 Caps* (CCT2C), la région, le PMCO, le CDL, l'ULCO (projet COSACO) ou encore l'État (DDTM, DREAL)[674]. A l'instar du GIP Littoral Aquitain qui bénéficie d'une stratégie globale et régionale de gestion du trait de côte, la Baie de Wissant ne débutera que maintenant des travaux finalisés depuis onze ans en territoire aquitain : définition de connaissances, diagnostic, concertation auprès des habitants et acteurs économiques, réalisation et montage opérationnel du projet défini. Cet accompagnement technique auprès des collectivités menacées s'inscrit néanmoins dans un contexte politique local divisé sur la solution à mener à moyen-long terme auprès des biens menacés en arrière de la Dune d'Aval. A titre d'illustration, lorsque l'édile voisin de Tardinghen soumettait l'idée d'une relocalisation de ces habitations wissantaises, l'élue de la commune de Wissant répondait par voie de presse : *« je lui ai demandé de s'occuper de Tardinghen »*[675]. Enfin, nous pouvons citer l'exemple d'Ambleteuse en dehors de la Baie de Wissant, et située à quelques kilomètres de la zone de projet, qui peine à mobiliser les services et moyens de la CCT2C pour traiter du

---

[673] **RUZ M.H et al**., Rapport de synthèse des résultats du projet de recherche Cosaco, *Quel littoral dans cinquante ans ?*, 4 juin 2021, p. 63, en ligne

[674] **CEREMA**, Plaquette de présentation du projet de la CCT2C, fiche de référence, *Communauté de communes Terre des 2 Caps - Élaboration d'un projet de territoire du site remarquable de la baie de Wissant face aux enjeux du changement climatique*, déc. 2021, en ligne

[675] **CASTELLI J**., « Érosion en baie de Wissant : les riverains à fond contre le recul des maisons (3/6) », *La Voix du Nord*, 10 août 2020

parc à bateaux menacé par l'érosion dunaire et de la digue endommagée par submersion marine depuis 2018 : *« Malgré nos efforts et demandes auprès de l'intercommunalité, nous sommes dans une forme d'inégalité de traitement politique et dans l'incompréhension la plus totale quant à l'avenir de ces deux dossiers »*[676].

395 Alors que le cadre législatif « Climat et résilience » s'apparenterait à une réponse juridique suffisante pour le public non aguerri, l'étude des agissements dans les territoires littoraux démontre des attitudes politiques inégales pouvant freiner voire limiter les objectifs juridiques nouveaux. L'étude de ces deux territoires démontre néanmoins un point de convergence : les difficultés à financer les ambitions politiques de prévention-gestion. Lorsque l'intercommunalité CCT2C abandonne le projet de réensablement en baie de Wissant en raison de son coût élevé, le GIP Littoral Aquitain ne parvient pas à actionner l'étape de mise en œuvre de sa stratégie régionale définie depuis 2012 à défaut de source de financement pérenne.

2. <u>Un modèle de financement territorial disparate de la prévention-gestion : jusqu'où va l'intérêt général et collectif ?</u>

396 Pour gérer l'urgence puis entrevoir des opérations de plus grande ampleur telles que la relocalisation de biens et activités, les acteurs littoraux doivent libérer des fonds. En l'absence de ces derniers, l'ambition politique locale se trouve freinée au stade de projet, repoussée voire abandonnée. Les territoires littoraux sont de ce point de vue inégalement pourvus en moyens économiques mais parviennent à s'organiser selon des modes de financements à géométrie variable de façon à traiter des risques naturels identiques.

397 Très tôt, les mécanismes de financements propres à la gestion des risques littoraux tendaient vers un traitement réducteur et sélectif de la population menacée. Toujours en vigueur, la loi du 16 septembre 1807[677] énonce en son article 33 qu'il appartient non pas aux pouvoirs publics mais aux propriétaires de se protéger contre l'action des flots. Par principe, ces derniers peuvent donc être contraints à la participation au financement d'un ouvrage de défense sous des formes diverses (ASA, Associations syndicales constituées d'office (ASCO)). Dans un esprit de responsabilisation du privé, le texte napoléonien a toutefois contribué au renforcement des

[676] Entretien du 18 avr. 2023
[677] *Op. cit*

inégalités entre les populations. Seuls les plus aisés, en prime d'une accession hautement spéculative en bordure de mer, peuvent supporter la charge financière de travaux face à la menace naturelle. En outre, le regroupement de propriétaires et le partage des frais de prévention-gestion en découlant se fait selon les intérêts de chacun des membres, et ne tient pas compte des ressources de propriétaires plus modestes. Ce constat est à nuancer au prisme de la compétence dite GEMAPI qui permis une clarification des responsabilités matérielles (ouvrage de défense) et financières locales autour des EPCI. Désormais reléguée au second plan, une réponse ministérielle du 15 septembre 2015 expliquait que : *« les dispositions de l'article 33 de la loi du 16 septembre 1807(…) ne sont plus suffisantes pour répondre aux besoins modernes lorsqu'il s'agit de protéger des territoires urbanisés allant bien au-delà de la proximité immédiate des cours d'eau et de la mer (…) »*[678]. Une position elle-même disparate en pratique lorsque dans le même temps les élus aquitains souhaitaient faire procéder à la démolition de l'immeuble *« Le Signal »* aux frais des copropriétaires sur le fondement de la loi de 1807. Démolition finalement et exceptionnellement prise en charge par l'État du fait de l'écho médiatique et judiciaire de l'épisode ainsi que du constat politique caractérisant l'absence de solution financière pérenne envers les biens menacés par l'érosion dunaire[679]. Ce cas de résolution par l'État apparaît isolé et non programmable à d'autres échelles dans la période d'optimisation de la dépense publique.

398 Dans ces circonstances, c'est un financement hétéroclite de la prévention-gestion du risque qui s'est constitué ces dernières années parmi les collectivités littorales menacées, lequel doit tendre vers l'intérêt général. Pourtant, outre les dissemblances de traitement entre propriétaires, l'inégalité s'étend également entre collectivités locales dont certaines ne disposent pas des moyens ou garanties suffisantes pour participer à la défense contre l'avancée des eaux, ni des mesures adéquates et proportionnées à leurs ressources (budget). Également, selon les deux pans d'action qui mobilisent de nos jours des moyens importants, le but d'intérêt général n'est pas systématiquement décelable : d'abord la lutte contre le risque littoral en tant que telle, à travers le renforcement des ouvrages de défense et/ou des méthodes alternatives, puis la gestion des effets du risque, surtout des biens et activités menacés.

---

[678] Réponse du ministère de l'écologie du développement durable et de l'énergie, J.O Ass. Nat., 15 sept. 2015, p. 7021
[679] *Ibid.*

399 Le financement de la gestion courante du risque a fait l'objet d'un traitement juridique que l'on peut désormais affilier à la prise de conscience « Post-Xynthia ». Avec les lois MAPTAM puis NOTRE ainsi que la recomposition des responsabilités intervenue autour des ouvrages de défense[680], le législateur offre la possibilité aux EPCI à fiscalité propre de lever une taxe, facultative, dans le but de financer la compétence GEMAPI[681]. Au sein de la CCT2C, le vote de la taxe nouvelle a donné lieu à d'âpres débats en termes d'acceptation. Les habitants des communes rétro-littorales notamment rurales et non menacées par les aléas littoraux (Marquise, Rinxent) ont souvent argué du fait qu'ils ne souhaitaient pas contribuer au paiement d'une taxe pour la protection de résidences secondaires, inoccupées une partie de l'année[682]. A l'échelle de la CCT2C, la mobilisation de cette contribution a révélé également une difficile répartition du produit fiscal vers toutes les communes menacées. L'érosion rapide de la Dune d'Aval à Wissant a nécessité depuis le début des années 2000 une participation progressive et accrue, en appui de la commune, puis totale de l'EPCI depuis le transfert de compétence GEMAPI. Seulement, comparé au produit fiscal GEMAPI qui rapporte chaque année à l'EPCI la somme de 600 000[683] euros, le seul traitement de l'espace érodé de la Dune d'Aval, s'élève à un besoin de plusieurs millions d'euros en sus des études de faisabilité et d'aménagement doux au pied de la dune (réensablement ; installation de filet de coco et plantation d'oyats etc. en vue de maintenir les sédiments). Rien qu'à travers le seul projet partenarial CEREMA « Baie de Wissant », discuté plus haut, l'EPCI engage dès 2023 la somme de 564 925 euros, soit la quasi-totalité du budget annuel GEMAPI[684]. Palpables, les limites de la taxe de GEMAPI impliquent que l'intercommunalité puisse « piocher » dans le budget général ou qu'elle augmente la taxe de 5% chaque année. Ces limites font également naître, parmi les autres communes littorales du groupement, un sentiment de résignation voire d'impuissance. Ambleteuse, frappée par la submersion marine lors de la tempête « Eléonor » de 2018 explique que : *« Aujourd'hui, le ROB pour 2023 engage 1,7 millions d'euros pour le seul perré endommagé. Or, c'est à la seule condition que nous prenions à notre charge les études et l'aménagement des voies de promenades situées sur l'ouvrage de défense. A mon sens, nous nous éloignons de l'esprit « GEMAPI » qui avait pour but de prioriser l'aménagement « en dur ». Avec l'érosion dunaire des communes voisines, qui coûte trop cher au groupement, le*

---

[680] Voir 1, *Le transfert progressif de la gestion d'un patrimoine de l'État*, p. 154
[681] Art. 1530 bis. c. gen. imp.
[682] **CRC Hauts-de-France**, Rapport d'observations définitives et sa réponse sur la gestion de la Communauté de communes de la terre des 2 caps, Exercices 2014 et suivants, 4 sept. 2020, p. 12, en ligne
[683] *Ibid*.
[684] **CCT2C**, Rapport d'orientations budgétaires, 2023, p. 15, en ligne

cas de nos digues endommagées amène l'EPCI à traiter notre dossier de façon réductrice. Cette vision crée une situation de blocage puisque nous n'avons pas la capacité de financer de tels frais à ce jour »[685]. Ce type de cas amène la commune littorale ou l'EPCI maître d'ouvrage à rechercher des subventions pour compenser les insuffisances de la taxe. Les acteurs sont nombreux à débloquer des fonds pour la prévention-gestion des risques littoraux : Agence de l'eau, syndicat mixte, CDL, CEREMA, collectivités territoriales, fonds européen de développement régional (FEDER) etc. Seulement, les programmes de financements ne sont pas systématiques et en phase avec ledit projet. Depuis la suppression de la clause de compétence générale, les départements et régions sont à titre d'exemple limités aux compétences d'attribution définies par la loi. A une cinquantaine de kilomètres d'Ambleteuse, la commune littorale de Merlimont a ainsi abandonné le projet global de réfection de sa digue. La *Communauté d'agglomération des 2 baies en Montreuillois* (CA2BM) promettait une enveloppe de 11 millions d'euros pour la réfection du perré, laissant à la charge de la Commune un montant de 4 millions d'euros au titre de la requalification de la digue promenade. En raison d'un défaut de subventions à hauteur de 50 à 60%, la Commune doit désormais se résoudre à proposer un projet moins coûteux permettant de sécuriser les biens et activités pour les seules vingt prochaines années. Ces différentes opérations amènent à questionner le but d'intérêt général poursuivi. Quoique difficilement audible sur le plan politique et social, faut-il maintenir un financement public de travaux coûteux et destiné à la seule sauvegarde de quelques propriétés privés (Dune d'Aval à Wissant) ? Au contraire, faut-il prioriser les digues endommagées (Ambleteuse, Merlimont, Wimereux etc.) qui sont à la fois des vitrines touristiques mais également des barrières de protection pour une plus large population située en arrière ? Pour mieux interroger le sentiment d'inégalité de traitement financier, Ambleteuse comme Audresselles mettent en lumière les bénéfices effectués dans le même temps par la CCT2C grâce à la taxe de séjour. En constante évolution grâce à l'activité touristique littorale sur ces communes (camping), les élus énoncent que : *« Cette taxe, on a toujours l'impression qu'elle ne redescend pas dans les communes »*[686]. Les débats sur la richesse due aux bienfaits littoraux et sa répartition envers la politique de défense contre le risque ne sont pas un cas isolé.

[685] Entretien du 21 avr. 2023
[686] **NOËL P.**, « Marquise : le ton change au conseil communautaire de la Terre des 2 caps »**,** *La Voix du Nord*, 8 avr. 2022, en ligne

400 En l'absence de solution financière globale, pérenne et suffisante, les crispations et attentes locales se tournent vers l'État « protecteur », lequel est invité à se mobiliser au sein d'un second pan de l'action politico-financière du littoral : l'indemnisation des conséquences du risque, à savoir l'indemnisation envers les biens et activités menacés. Or, y compris lorsque l'État s'affilie à une stratégie locale volontariste, il contribue à creuser des inégalités entre populations, entre territoires. L'impact des agissements politiques envers le foncier menacé en est un exemple. Le droit, qui tente par exemple d'impulser des stratégies foncières sur le long terme (relocalisation), aura à entrer en phase avec des situations littorales disparates elles-mêmes fondées sur des dispositifs juridiques plus anciens.

B. Les effets trompeurs de la politique de prévention État-collectivités : le cas de la valeur du patrimoine immobilier en présence

401 Lorsque la volonté politique locale permet une mise en œuvre des outils juridiques prévus par la loi, des effets néfastes viennent renforcer un sentiment d'inégalité auprès des populations du littoral menacé. En présence d'un PPRL, une dépréciation de la valeur de biens participe à un défaut d'acceptabilité sociale au but poursuivi par la planification, d'autant plus que les propriétaires visés se voient appliquer une réglementation différente selon le zonage **(1)**. D'ailleurs, le dispositif d'indemnisation « Barnier » tel que rédigé permet encore aux biens à forte valeur d'échapper aux projets d'adaptation qui induiraient leur acquisition à l'amiable ou forcée **(2)**.

1. Des variations inégales de la valeur du bien selon la stratégie mise en œuvre

402 Y compris lorsqu'elle est volontariste, la stratégie assimilable à la politique de prévention-gestion des risques littoraux peut avoir des effets insoupçonnés auprès des populations littorales. L'institution d'un PPRL qui a pour but d'identifier les risques et enjeux sur un territoire donné, constitue un vecteur d'inégalités quant à la valeur des propriétés visées, malgré le but de protection recherché par l'État et les collectivités locales.

403 Les outils qui découlent des politiques de gestion peuvent concourir à une variation de la valeur vénale des biens à l'échelle d'un environnement littoral. En ce sens, le PPRN, annexé au PLU(i) en sa qualité de servitude d'utilité publique (SUP), va directement influer sur la valorisation du patrimoine immobilier. S'il revient normalement au risque d'impacter le prix et

la valeur du bien, c'est finalement la révélation de la SUP qui génère la décote, le phénomène demeurant encore trop théorique. Lorsque le terrain classé « zone rouge » est frappé d'inconstructibilité, écartant toute possibilité d'urbanisation nouvelle y compris en présence d'un dommage lié au risque naturel, le propriétaire visé par un zonage « bleu » pourra bénéficier d'un droit à construire conditionné au respect de prescriptions. En l'absence d'enjeux tels que le foncier en bande littorale, l'érosion et la submersion marine demeureraient des aléas, de même que les attentes des acteurs et populations menacés sont fondées principalement sur la vulnérabilité de ces biens et activités. Ainsi, il eût été logique que pour y répondre, l'outil PPRL vise à démotiver toute nouvelle urbanisation dans les zones à risques à travers l'inclusion de biens dans un périmètre délimité conduisant à une baisse de leur valeur vénale. L'article L. 125-5 du Code de l'environnement poursuit cette idée en ce qu'il énonce qu'en cas d'absence d'IAL du PPR auprès de l'acquéreur ou du locataire, ces derniers peuvent *« poursuivre la résolution du contrat ou demander au juge une diminution du prix »*[687]. Rédigé comme tel, le droit fait de l'existence du PPR, et donc du risque, un paramètre éventuellement déterminant sur le prix à mesure qu'il peut justifier sa minoration. Selon une jurisprudence constante, l'action en diminution du prix implique pour le juge de déterminer la valeur vénale du bien à travers un *« prix qui pourrait en être obtenu par le jeu de l'offre et de la demande sur un marché réel, compte tenu de sa situation de fait et de droit »*[688]. Il s'agit de la méthode de comparaison avec des biens similaires en fait et en droit tels que des biens voisins situés dans le périmètre réglementaire. La situation du bien (zone rouge) peut cependant amener le juge à faire usage d'une méthode alternative en l'absence de biens semblables ou de marché correspondant. Lorsque la comparaison est impossible, en l'absence de biens approximatifs, il peut être préféré un abattement*[689]*. Dans cette hypothèse, le juge prend pour comparaison un bien non compris dans le périmètre (bien « vue sur mer » par ex.) puis applique une série de déductions et frais annexes qui participent à la décote de la valeur vénale : mise en sécurité, coûts d'une privation de jouissance durant une catastrophe tels que la remise en état, le relogement temporaire ; l'augmentation des frais d'assurance ; la perte de gain en ce que la revente du bien serait conditionnée à sa mise en sécurité. La capacité de la construction à surmonter le risque peut également impacter la valeur vénale du bien à l'image du « Post-Xynthia » dont la préoccupation fût de limiter l'aménagement d'habitations de plain-pied. Le bien classé en zone

[687] Art. L. 125-5 c. env.
[688] **Cass.** com., 20 nov. 2007, n°06-13.055
[689] **Cass.** com., 12 fév. 2008, n°07-10.242

« rouge » n'est pas le seul à voir potentiellement diminuer sa valeur du fait de la politique de prévention des risques. En raison d'une incertitude à calibrer l'échéance, ou encore l'ampleur d'un risque littoral, les pouvoirs publics ont tendance à délimiter des périmètres très larges au nom des principes de prévention et de précaution. Cette situation peut induire des disparités entre le bien dévalué du fait d'un risque fort (zone rouge) et ceux dont la menace est moins probable (zone bleue). La difficulté à légitimer le règlement PPRN est d'autant plus renforcée que l'échéance utilisée en pratique est l'horizon 2100. Le PPRL du Boulonnais énonce, pour la zone bleue, *« qu'il s'agit des secteurs situés en partie actuellement urbanisée concernés par un aléa de référence faible à moyen ou par aléa de référence associé à un aléa 2100 (quelle que soit son intensité) »*[690]. La valeur du terrain nu, autrefois classé constructible par le PLU(i), peut-elle aussi pâtir de l'élaboration d'un PPRL. Contrairement à l'acquisition de biens, le fonds « Barnier » ne peut être mobilisé pour un tel espace en ce qu'il n'est pas occupé et ne menace pas gravement la vie humaine[691]. Un exemple breton (Penmarc'h) témoigne de l'incompréhension et du sentiment d'inégalité de traitement d'un propriétaire littoral soumis au coût de l'entretien de terrains de 7 500 m², acquis par le passé à hauteur de 150 000 euros, désormais inconstructibles (zone rouge). La perte d'un lourd investissement financier, non indemnisable, participe au défaut de l'acceptabilité sociale d'une politique de prévention menée globalement, à mesure que des terrains voisins demeurent quant à eux constructibles sous conditions (zone bleue) : *« l'altimétrie des parcelles dont ils sont propriétaires se situe entre 3,80 m et 4,10 mètres, alors que les parcelles plus proches de la mer ou en bord de mer, situées à une altimétrie de 3,60 mètres, sont classées en zone bleue »*[692].

404 Le défaut d'indemnisation pour le propriétaire lésé par la dévaluation de son bien du fait d'un périmètre PPRL a fait l'objet d'âpres débats. Seulement, le gouvernement rappelle que le PPRN, institué non pas au titre du Code de l'urbanisme, mais selon le Code de l'environnement, ne s'assimile pas aux servitudes indemnisables prévues à l'article L. 105-1 du Code de l'urbanisme. Pour l'État, si la servitude d'utilité publique rend possible un droit à indemnisation au titre de la rupture de l'égalité devant les charges publiques, les PPRN ne sont pas une *« charge anormale et spéciale au regard de l'étendue de leurs périmètres et de l'objectif de*

---

690 *Op. cit.*
691 **MTES**, Note technique relative au Fonds de prévention des risques naturels majeurs, 11 fév. 2019, n° NOR ECOT1904359C, en ligne
692 **CAA Nantes**, 30 mars 2021, n°20NT00090

sécurité des populations qu'ils poursuivent »[693]. Pour l'État, la réglementation ne serait pas à l'origine de la dépréciation du bien. Celle-ci résulterait plutôt d'une situation naturelle, à savoir la fréquence du risque sur la zone classée. Dans cette même idée, et à la lecture de documents préfectoraux à destination des propriétaires côtiers, la corrélation entre l'existence du PPRL et l'évolution de la valeur du bien relèverait d'autres facteurs tels que le marché de l'immobilier et la pression foncière qui influeraient sur le marché de façon *« nettement plus significative »*[694]. A l'inverse, la politique de prévention des risques peut mener à augmenter la valeur du bien littoral. En rendant inconstructible les terrains voisins, le PPRL apporte au bien écarté par la réglementation une valeur marchande supplémentaire en renforçant son caractère exceptionnel et rare.

405 La politique de prévention des risques littoraux peut mener à des effets inégaux sur la valeur vénale des biens littoraux. Toutefois, la valeur peut être elle-même vectrice de l'inégalité de traitement. C'est le cas en matière indemnitaire.

2. Un mécanisme de solidarité en faveur des seuls biens à haute valeur ?

406 Malgré le débat déjà abordé autour de l'inégalité de traitement entre les risques de submersion marine et d'érosion dunaire, le fonds « Barnier » constitue une garantie financière pour les collectivités locales soucieuses de traiter des conséquences de la menace naturelle. Or, celui-ci peut se montrer inégal à certains égards.

407 De première part, la mobilisation du fonds « Barnier » est liée à l'urgence dans laquelle se trouve le bien. L'article L. 561-1 du Code de l'environnement parle de phénomènes naturels qui menacent *« gravement la vie humaine »*[695] et en conséquence desquels dépendra une acquisition amiable ou l'expropriation. Deux situations précédemment évoquées sont donc exclues y compris en présence du caractère urgent de la situation : la victime de l'érosion dunaire et le propriétaire situé en zone des 50 pas géométriques. Ce cadre interroge et doit pouvoir être exploité à l'aune d'un bien et de son propriétaire, ne courant pas de situation d'urgence absolue, toutefois menacés à moyen-long terme au regard des prévisions

[693] Réponse du ministère de la Transition écologique, J.O Ass. Nat. 8 fév. 2022, p. 862
[694] **DDTM Ille-et-Vilaine**, Document, *Foire aux questions, PPRL de la Baie de Bourgneuf Sud par la DDTM 85 et complétée suite aux questions relayées par les associations à la DDTM 44*, janv. 2016, p. 6, en ligne
[695] *Ibid.*

scientifiques. Le risque est connu, identifié, et pourtant, le dispositif tel qu'aujourd'hui rédigé empêche d'anticiper le danger à venir et conforte ainsi l'action de gestion à court terme. Quant au montant de l'expropriation, l'article L. 561-1 ne tient pas compte de *« l'existence du risque »*[696]. Il constitue un avantage pour les propriétaires ayant à supporter un départ forcé d'un bien auquel est souvent accolé une forte valeur sentimentale. Il n'en est pas de même pour les biens menacés acquis à l'amiable pour lesquels il est tenu compte de *« l'exposition du bien au recul du trait de côte »*[697]. Il ressort de ces deux modes d'acquisition un dispositif plus avantageux pour les expropriés que pour les cédants, dès lors que le bien sera surévalué par rapport à la valeur immobilière du bien destiné à disparaître au gré des risques. Le bien menacé préempté ou racheté à l'amiable par l'État, un EPCI, une commune, fera l'objet d'âpres négociations au prix du marché. Des individus pourront prétendre à être plus généreusement indemnisés au cours d'une procédure d'expropriation, plus longue et coûteuse, qu'au cours d'une négociation amiable. L'inégalité de traitement indemnitaire est renforcée à l'égard de deux biens qui pourraient avoir, pourtant, la même valeur. D'autre part, il résulte de l'article L. 561-1 que l'expropriation ou l'acquisition amiable sont rendues possibles à la condition : *« que les moyens de sauvegarde et de protection des populations s'avèrent plus coûteux que les indemnités d'expropriation »*[698]. L'opportunité de voir sa position foncière indemnisée dépend alors d'un processus de comparaison entre le prix et les moyens de prévention-gestion pouvant être mis en œuvre. Cette méthode « coûts-bénéfices » peut amener à des disparités entre territoires. A titre d'illustration, l'expropriation ou l'acquisition amiable à Wimereux d'un bien à haute valeur spéculative reviendrait plus chère que le renforcement de la digue nord régulièrement submergée (250 000 euros). Dans un contexte de maîtrise de la dépense publique, les propriétaires « vue sur mer » ont donc plus de chance de se maintenir dans les lieux, de procéder à la revente du bien et d'échapper à la relocalisation. Autre exemple, le projet – désormais abandonné – de relocalisation des biens immobiliers élaboré par le GIP Littoral Aquitain (1200 logements et 80 commerces) nécessiterait 300 millions d'euros. Au contraire, le caractère informel de biens littoraux mahorais rend la relocalisation plus accessible au sens du fonds « Barnier »[699].

---

[696] *Ibid.*
[697] Art. L. 219-7 c. env.
[698] *Ibid.*
[699] **LUNEAU S.**, « Littoral : le fonds Barnier insuffisant pour couvrir les dommages (4/5) », club Techni Cités, *Gazette*, 20 fév. 2017

Crédit : Agence Lefebvre Immobilier, Wimereux (62), avr. 2023

408 Dès lors, alors que les travaux de défense contre la mer au prisme de la GEMAPI doivent poursuivre un *« caractère d'intérêt général »*[700], l'action publique indemnitaire laisse perdurer une série d'inégalités de traitement alors que chaque assuré, sans considération de lieu de résidence et de revenus, s'inscrit dans un mécanisme dit de solidarité nationale. Ce mécanisme de solidarité poursuit-il l'intérêt général lorsqu'il permet, en l'état, de favoriser un maintien de biens à haute valeur souvent isolés ? D'autre part, est-il juste que la contribution des populations rurales, qui pour certaines ne bénéficient pas de revenus suffisants leur permettant d'investir en zone littorale, favorise une seule catégorie de propriétaires ? De même, lorsque le financement public du patrimoine architectural littoral s'entend pour des motifs culturels et d'attractivité (classé monument historique, patrimoine mondial de l'UNESCO), il apparait inadapté vis-à-vis du patrimoine privé. Rappelons que lorsqu'il a eu à trancher de l'application ou non du fonds « Barnier » au cas des soixante-dix-huit copropriétaires du « Signal », le tribunal administratif de Bordeaux déclara que : *« la protection de l'immeuble ne présente (...) aucun intérêt suffisamment qualifié pour la collectivité (...) [et son] absence d'intérêt architectural particulier »*[701]. Dans le prolongement, il y a ici l'idée d'une entorse au principe d'égalité devant les charges publiques de la prévention-gestion des risques. Pour l'heure, l'opportunité d'un financement « fonds Barnier » dépend toutefois du volontarisme politique de l'élu local en vue de déposer son dossier de candidature. Un élu de la Commune d'Ambleteuse explique : *« Je l'ai dit publiquement. La mission principale du conseiller technique, M. X., récemment embauché, est d'activer des réseaux pour permettre l'obtention de subventions. La mobilisation du Fonds « Barnier » est sur la table. Mais il est insuffisant au regard des nombreuses*

[700] Art. L. 211-7 c. env.
[701] **TA Bordeaux**, 25 sept. 2014, n° 1301417-1301705-1301938

communes menacées. Ce fonds n'est pas inépuisable et implique un jeu politique permanent qui tend à solliciter et convaincre le préfet et le ministre concerné »[702]. Or, toutes les collectivités littorales menacées n'ont pas la capacité de mobiliser une assistance technique et certaines d'entre-elles pourraient être conduites à se voir refuser un financement de leurs stratégies politiques (demande tardive etc.). Enfin, d'autres collectivités menacées pourraient renoncer à candidater en raison d'un caractère peu attractif de leur espace littoral et d'une absence de culture du risque des élus locaux.

[702] Entretien du 23 avr. 2023

Conclusion Section 2 :

409 Des disparités présentes au sein des territoires littoraux laissent craindre des inadaptations et inefficacités du droit sans la prise en compte voire la résolution de spécificités à titre complémentaire. D'une part, ces particularités sont propres à l'environnement littoral en présence. Pour des motifs géographiques et topographiques combinés à l'appropriation sociale et culturelle de l'espace, la population ne fait pas face au risque de façon uniforme. Le littoral ultramarin pâtit encore d'un retard vis-à-vis de la métropole en raison de la persistance d'un habitat précaire et irrégulier qui renforce la vulnérabilité. Les inégalités territoriales et sociales sont rejointes par une culture du risque défaillante auprès des populations qui s'informent inégalement sur la menace et participent peu aux décisions politiques y afférentes. Les actions locales sont quant à elles distinctes, et deux méthodes s'opposent : d'une part la stratégie locale partagée et pensée globalement et d'autre part les actions ponctuelles limitées aux échelles administratives des communes. Enfin, pour une meilleure acceptabilité sociale, le droit doit encore résoudre les effets néfastes de ses outils de prévention et de gestion des risques, souvent à l'origine d'incertitudes financières et de variation importantes d'indemnisation.

Conclusion Chapitre 2 :

410 « Xynthia » a révélé les lacunes du droit applicable au littoral ainsi que les défaillances des agissements publics pour se prémunir de la menace naturelle. L'impréparation des collectivités touchées a induit une gestion de crise par celles-ci puis un retour à l'État « décideur » vis-à-vis des biens sinistrés. Au-delà des frontières vendéennes, l'épisode et son bilan ont fait évoluer le droit, par crainte de voir la situation se répéter ailleurs en France. Imparfait, ce dernier a poursuivi une dissociation des risques aux dépens de l'érosion côtière, et impulsé une stratégie d'adaptation (SNGITC) qui peine à dépasser le stade des réflexions. Labélisés ou non, des territoires très vulnérables forcés d'agir à court ou moyen-long terme ont tout de même impulsé des pratiques locales, certes divergentes, qui auront eu le mérite d'accoutumer des espaces avec des méthodes innovantes et plus encore de former un droit des risques circonstanciel. Ce dernier a par là même invité le droit positif à évoluer, déjà renforcé après « Xynthia », faute de moyens suffisamment opérationnels pour concrétiser les projets littoraux. Une dizaine d'années plus tard, en 2021, le législateur a décidé d'allouer une série d'outils aux territoires menacés, tenant compte cette fois du recul du trait de côte et de l'intérêt d'une gestion partenariale. Pourtant les dispositifs juridiques devront s'appliquer dans des territoires qui, pour des raisons culturelles, environnementales ou encore sociales, n'entretiennent pas la même relation avec le risque littoral. En raison de leurs traits, celles-ci font craindre des difficultés à appliquer le droit, y compris récent, dans chacun de ces territoires. Puisque tel n'est le cas que très rarement aujourd'hui, les inégalités de traitement doivent inviter des stratégies locales à intégrer les spécificités afin d'être suffisamment opérationnelles et globales pour assurer l'efficacité de l'action de prévention-gestion.

Conclusion Titre 1 :

411 Progressivement, le regard porté vers le littoral a évolué. La relation entre cet espace prisé et le droit est ancienne et présente une « saturation » des normes en présence du fait des visions portées par les acteurs et populations : volonté d'aménager et de développer économiquement le territoire, préserver la richesse patrimoniale du littoral etc. Or, tout littoral est susceptible d'être frappé par le risque littoral, de submersion comme de l'érosion, accéléré par le « changement climatique ». La recherche d'un traitement juridique de la menace revient donc, en premier lieu, à prêter attention aux normes en présence, de l'urbanisme ou de l'environnement notamment. La maîtrise de l'urbanisation pour la première ou de la préservation de la nature côtière pour la seconde peuvent participer à une réduction des enjeux face à l'aléa mais ne sont pas des politiques spécifiques de la prévention des risques. Ces matières présentent par là même une déclinaison locale fortement régalienne. Le droit foncier peut se prêter à l'association d'enjeux urbanistiques et environnementaux avec une politique de prévention-gestion par la présence de digues sur le DPM et le jeu des outils de la maîtrise foncière potentiellement usés par des acteurs désignés par l'État tel que le Conservatoire du littoral. Ces dispositifs juridiques montrent toutefois leurs limites et l'insuffisance du traitement direct du risque littoral, sous toutes ses formes et conséquences. Face à la catastrophe venant de la mer, les acteurs et populations ont toutefois eu à affronter et à agir malgré les imperfections du cadre juridique en présence. Même si la tempête « Xynthia » a connu un lourd bilan humain, la gestion dans l'urgence a fait naître un cadre d'action face à la catastrophe puis d'adaptation au stade de la reconstruction. Celle-ci a appelé une évolution du droit pour l'ensemble du territoire national, qui s'est concrétisée à destination de la submersion marine par le biais d'une planification spécifique. Faute d'outils pour l'érosion côtière, notamment, « l'après-Xynthia » est constitué de tentatives expérimentales, d'agissements marginaux dans les territoires mais aussi d'une inaction. Les initiatives territoriales et les lacunes observées, qu'elles soient techniques ou financières, ont permis de nouvelles évolutions de la loi. Seulement, entreprendre un projet résilient apparaît encore fragile à l'aune des réalités de chaque environnement littoral, notamment ultramarin, qui ne permettent pas d'espérer une stratégie globale constitutive d'un droit des risques efficient, sans la prise en compte de ces prérequis sociaux, culturels et politiques.

412 En présence d'un droit applicable au littoral ne prenant pas en compte la totalité des enjeux attenants au risque, ainsi que de pratiques locales encore marginales et circonstancielles, il y a lieu de se pencher sur d'autres paramètres du droit qui peuvent contribuer à former un socle suffisamment effectif pour garantir une prévention-gestion à destination des territoires.

TITRE 2 : Entre imprécisions légales et impréparations aux enjeux nouveaux du risque

413 L'appropriation juridique de l'environnement littoral est marquée par des lacunes empêchant un traitement efficient des risques comme de leurs effets sur l'ensemble des territoires. Dès lors, la construction d'un droit des risques littoraux, suffisamment global pour parvenir à une concrétisation d'une action locale sur les menaces naturelles, a pu dépendre de l'appréciation jurisprudentielle **(Chapitre 1)** tant sur les agissements locaux que sur l'état du droit en vigueur. Pourtant, malgré sa forte influence en matière de prévention des risques naturels, ce dernier permet encore des situations hautement préjudiciables à l'aune des droits et libertés qui persistent en dépit de récentes évolutions législatives et règlementaires **(Chapitre 2)**.

Chapitre 1 : Le rôle substitutif du juge en vue de combler les lacunes des textes

414 Si la contribution jurisprudentielle à la matière des risques naturels, et plus particulièrement du littoral, ressort classiquement du juge administratif du fait de l'action publique locale **(Section 1),** une intervention de plus en plus marquée du juge judiciaire, notamment répressive, n'hésite plus à insister sur la fonction préventive du second ordre français de juridictions **(Section 2)**.

Section 1 : Le juge administratif : acteur à part entière de la prévention des risques naturels

415 La jurisprudence administrative parvient à s'inscrire dans un contrôle régulier des agissements territoriaux préventifs ou défaillants à l'égard des risques naturels **(§ 1)**. Envers la matière, son empreinte peut dépasser ce cadre local pour veiller à l'interprétation d'un cadre normatif dans un sens protecteur voire l'amorcer au regard d'enjeux littoraux nouveaux **(§ 2).**

§ 1 : Confirmer l'action administrative ou sanctionner l'insuffisance de précaution locale : un contrôle traditionnellement restreint

416 Le contrôle du juge administratif s'inscrit dans la temporalité de l'aléa et du risque, devant être pris suffisamment en compte par les collectivités locales du fait de leurs compétences définies par la loi **(A)**. Il est également postérieur aux catastrophes naturelles préjudiciables, accentuées par l'action administrative normalement attendue **(B)**.

A. Une finalité préventive auprès du contrôle de légalité

417 Le regard porté par le juge administratif sur l'action locale, lorsque celle-ci entoure ou porte directement sur le traitement du risque, intéresse notamment les compétences de l'urbanisme local **(1)** et plus encore, les mesures de police administrative prises – ou non – par les autorités compétentes **(2)**.

1. Une appréciation variable dans le contrôle des mesures d'urbanisme

418 En matière de risques naturels, à l'image d'autres secteurs de l'action administrative, la prévention constitue une alternative sérieuse à la répression, en amont de l'accomplissement d'une infraction. Elle nécessite cependant le respect d'une obligation légale, d'une volonté politique locale, puis d'une complémentarité avec les services déconcentrés. A l'égard des mesures d'urbanisme (documents, autorisations, refus), le juge administratif est particulièrement attentif à la légalité.

419 Plusieurs documents d'urbanisme interviennent dans la relation entre occupation des sols et politique de prise en compte du risque naturel. C'est le cas du PLU(i), mais également du PPRN, servitude annexée au premier. Exception faite des cas d'application des lois

« Littoral » ou encore « Montagne » pour lesquels il exerce un contrôle complet, le contrôle du juge administratif est historiquement restreint, tantôt pour les zonages retenus par les POS/PLU(i) et autres documents planificateurs, tantôt pour les autorisations d'urbanisme. Ce contrôle est donc limité à l'erreur de droit, l'erreur de fait, le détournement de pouvoir ou l'erreur manifeste d'appréciation (EMA)[703]. L'EMA permet de déterminer les modalités du contrôle exercé par le juge de la légalité[704]. Cette dernière se caractérise comme l'erreur grave, évidente, flagrante, inacceptable, telle un *« flagrant délit administratif »*[705] visible aux yeux de tous. Le contrôle restreint présente l'avantage de laisser à l'administration un pouvoir d'action important dans ses décisions, à la condition que ces dernières ne soient pas déraisonnables.

420 En pratique, le juge administratif n'est pas pour autant limité par le caractère « restreint » du contrôle et mène des investigations notables sur le risque naturel, sur sa fréquence ou son intensité, dans le but d'amener l'autorité publique à planifier le risque. En présence d'une planification locale du risque, le contrôle restreint lui permet de rechercher l'annulation du zonage litigieux, postérieurement à l'apport d'éléments sérieux par le demandeur à l'action aux fins de caractériser l'EMA. A titre d'illustration, le Conseil d'État a pu rejeter une demande d'annulation d'une délibération du conseil municipal approuvant la révision d'un POS et classant la parcelle du demandeur en zone « à protéger » (ND). A cet effet, le Conseil d'État confirme le raisonnement des juges du premier ressort en ce qu'ils se sont fondés sur une expertise présentant ladite propriété comme menacée par un risque de glissement de terrain[706]. L'appréciation du juge sur le risque naturel permet d'interroger son regard sur la notion du danger certain. A l'occasion d'une délimitation en bord de mer, dans le POS de Villefranche-sur-Mer, d'un secteur où étaient autorisées des constructions liées aux activités maritimes et loisirs balnéaires dans une zone déclarée inconstructible *« en raison des risques naturels élevés de chutes de pierres et d'éboulements »*[707], le juge relève l'EMA *« eu égard à l'existence et à la gravité de ces risques »*[708]. Dans ses conclusions, la rapporteuse publique Leroy notait que *« cette falaise est gravement attaquée par l'érosion »*[709] mais également que

---

[703] **CALDERARO N.**, « Le juge administratif et la prévention des risques naturels », *Revue juridique de l'environnement*, janv./fév. 2004, n°115, p. 23-27
[704] **CE**, 23 mars 1979, n°09860
[705] V. les conclusions du rapporteur public **BAUDOIN M.**, sur CE, 6 nov. 1970, n°76860
[706] **CE**, 8 nov. 1995, n°141090
[707] **CE**, 29 mai 1991, n°97315
[708] *Ibid.*
[709] V. les conclusions du rapporteur public **LEROY A.M.**, sur CE, 29 mai 1991, n°973315

des études menées par le laboratoire d'études géologiques d'Aix-en-Provence puis par des experts judiciaires au cours des contentieux liés aux sinistres des chutes de pierres *« ne laissent aucun doute sur les risques »*[710] courus par la population. Le juge administratif apprécie également la présence ou le défaut de risque naturel y compris en l'absence d'expertise portée à sa connaissance. Dans sa décision du 13 octobre 1995, il énoncera à l'égard d'une parcelle classée inconstructible, que la Commune n'a pas commis d'EMA dans le cadre de son refus de délivrance d'autorisation *« sans qu'il soit besoin de demander une expertise (...) »*[711] pour établir le risque d'éventuels glissements de terrain. Au contraire, des prescriptions spéciales permettant de prévenir le risque naturel ont amené le juge à caractériser une EMA à l'égard d'un classement en zone non constructible par le PLU(i)[712]. Il reste que les prescriptions fixées par le PLU(i) ne doivent pas être trop restrictives et sont jugées illégales lorsqu'il apparait que le risque naturel identifié ne justifiait pas les règles prévues au sein du document[713].

421 En matière de PPRL, il n'est toutefois pas rare que le juge administratif exerce un contrôle plus étayé allant jusqu'à sanctionner la méthode utilisée par les décideurs locaux contre le risque littoral et ce, même si sur le papier, son contrôle reste limité à celui de l'EMA. Face à un PPRL lié au recul du trait de côte du fait de l'érosion, le préfet avait délimité une seule zone exposée aux risques dite zone « rouge » inconstructible, déterminée sur des estimations sur cent ans du Bureau des recherches géologiques et minières. Pour le juge administratif, dans une décision rendue le 2 mai 2018, il s'agissait ici d'une EMA en ce que, pour des raisons tenant au changement climatique, il n'était pas possible d'évaluer la vitesse moyenne de l'évolution du trait de côte au-delà de trente ans[714]. Ici, le juge estime qu'une zone d'inconstructibilité, correspondant à un aléa fort, délimitée à partir d'études scientifiques déterminées sur cent ans pénalisait des secteurs éloignés de la côte et peu susceptibles d'être touchés avant soixante ans. Le juge se montre également attentif à une règle prévue au sein de ce PPRL, par laquelle, seuls les travaux d'entretien et de réparation n'aggravant pas le risque et approuvés au préalable par expertise sont autorisés en zone « rouge ». Ne figurant pas au sein des conditions fixées à l'article R. 562-5 du Code de l'environnement, le juge administratif censure également cet article du PPRL. La décision rendue le 2 mai 2018 veille enfin à ce que l'annulation du PPRL

---

[710] *Ibid.*
[711] **CE**, 13 oct. 1995, n°157019
[712] **CE**, 4 fév. 1994, n°116225
[713] **CAA Marseille**, 19 oct. 2006, n°03MA01967
[714] **TA Amiens**, 2 mai 2018, n°1601350

ne porte pas une atteinte excessive à l'intérêt général qui est celui de maîtriser les risques naturels associés au recul du trait de côte. Raison pour laquelle, et en application de la jurisprudence *Association AC !*[715], l'annulation du PPRL n'aurait pas pour effet de remettre en vigueur le PPRL antérieur, mais bien de le laisser perdurer durant un délai nécessaire au préfet pour définir un nouveau zonage des risques.

422 L'influence du juge administratif sur le facteur « risque naturel » est également perceptible au travers de son contrôle sur les autorisations d'urbanisme. L'article R. 111-2 du Code de l'urbanisme, applicable aux communes, prévoit que : *« le projet peut être refusé ou n'être accepté (...) s'il est de nature à porter atteinte (...) à la sécurité publique du fait de sa situation (...) de son implantation (...) »*[716]. Dès lors, l'existence d'un PLU(i) qui permettrait d'aménager ne prive pas l'élu(e) de prononcer un de permis ou d'assortir celui-ci de prescriptions. Il en va d'ailleurs de même, selon le juge administratif, en présence d'un PPRN, si le risque n'est pas ou insuffisamment pris en compte par le document, ou si les prescriptions afférentes au risque sont insuffisantes ou inadaptées[717]. Si la rédaction de l'article R. 111-2 du Code de l'urbanisme laisse imaginer que le maire n'est pas obligé de refuser le projet en cas de risque pour la sécurité publique, cette faculté est assez relative. Le permis de construire peut donc être annulé pour EMA. A pu être annulé en ce sens un permis de construire portant sur une habitation alors que des études démontraient que la parcelle litigieuse était située en zone inondable (aléa fort), y compris lorsque le pétitionnaire envisageait d'aménager des parties habitables à un mètre au-dessus du sol, dès lors que ces mesures de précaution étaient insuffisantes au regard de l'intensité et de la fréquence du risque[718]. De nombreuses collectivités peuvent apparaitre démunies voire impuissantes à l'égard des mesures potentiellement prises par le maître d'ouvrage et insuffisantes pour prévenir le risque naturel. Dès lors, les services instructeurs ont tendance à proposer un refus systématique aux permis de construire sur le fondement de l'article susvisé du Code de l'urbanisme et du principe de précaution, tandis que le danger n'est pas établi avec certitude sur la parcelle et que des prescriptions sont possibles. La jurisprudence administrative a effectivement posé, à l'égard d'un projet susceptible de présenter un risque, que l'autorité administrative peut le refuser lorsque le risque apparait sérieux et que, en l'absence d'obligation de réaliser à ses frais une étude sur les conditions de

[715] **CE** ,11 mai 2004, *Association AC ! et autres*, n°255886
[716] Art. R. 111-2 c. urb.
[717] **CE**, 22 juil. 2020, n°426139
[718] **CAA Lyon**, 27 juil. 2004, n°02LY01552

prise en charge de celui-ci, elle ne dispose donc d'aucune étude suffisamment précise pour préserver la protection de la sécurité. Dès lors, le refus est justifié, et le fait que le Code de l'urbanisme ne permet l'établissement d'une étude technique n'entache pas la légalité du refus[719]. Il revient donc au juge administratif, s'il est saisi, de statuer sur la légalité du refus au regard des éléments souvent techniques délivrés par les parties. Enfin, notons que si le contrôle du juge de la légalité est restreint en cas d'autorisation de construire, limité à l'EMA, le contrôle devient « normal », plus profond et entier, à la recherche de l'erreur d'appréciation, lorsque l'autorité administrative délivre un refus[720].

423 L'analyse jurisprudentielle administrative permet d'observer une variation d'intensité du contrôle selon la décision prise par l'autorité administrative à l'égard des projets d'aménagements en zone menacée ou potentiellement menacée. Ce contrôle tend cependant à prendre le chemin de la sécurité et opter pour la non-réalisation de l'aménagement en présence d'une menace naturelle, y compris en l'absence d'étude technique à l'appui. Son intervention permet donc, avant la survenance d'une catastrophe naturelle, de confirmer l'action administrative préventive ou au contraire de sanctionner l'insuffisance de précautions. Le pouvoir d'appréciation du juge administratif connaît des comportements des décideurs locaux, et plus précisément à l'égard des mesures de police.

2. Un contrôle accru du juge administratif sur les mesures de police

424 En France, la prévention des risques naturels s'inscrit dans les pouvoirs de police administrative générale et spéciale. L'article L. 2212-2 du CGCT pose le principe d'une compétence générale du maire en matière de prévention des risques naturels. Le législateur prévoit également la compétence subsidiaire du préfet en cas de carence du maire à l'article L. 2215-1 du CGCT. Par son contrôle, le juge administratif doit alors apprécier la nature du danger considéré tout comme l'étendue des mesures préventives. Son rôle d'appréciation est notable à l'égard des mesures de prévention puis des mesures de sûreté.

425 En premier lieu, le juge apprécie largement la nature de la menace devant laquelle le maire a l'obligation d'agir. Il en va ainsi lorsque le maire est en présence d'un risque

[719] **CAA Lyon**, 30 sept. 2014, n°13LY02421
[720] **CE**, 9 juillet 2003, n°235325

« important »[721], *« sérieux »*[722], ou encore d'un *« péril imminent »*[723]. Seulement, l'obligation d'action nécessite l'existence d'un danger perceptible et prévisible, à travers les caractéristiques de l'espace concerné ou de sa configuration et plus simplement au regard de l'état des éléments techniques disponibles, sur le risque, détenus par l'autorité administrative[724]. Une définition imparfaite sur la nature du risque, laquelle fonde l'action de police administrative, implique en conséquence un pouvoir d'appréciation laissé aux magistrats sur la zone menacée, ses facteurs et sa prise en compte.

426 Deux types de mesures de prévention sont à dégager au sein de l'action de police administrative, possiblement contrôlée par le juge administratif : l'information préventive du risque, notamment par signalisation, ainsi que les travaux de protection. La première constitue un principe général applicable aux risques naturels et catastrophes érigé comme tel par le législateur, et codifié à l'article L. 125-2 du Code de l'environnement comme un droit offert aux citoyens. L'obligation d'informer repose ainsi sur le préfet mais également sur le maire en vertu de leurs pouvoirs de police. En zone littorale, l'article L. 2212-3 du CGCT énonce que le pouvoir de police du maire s'établit sur le rivage, et ce jusqu'à la limite des eaux, lequel s'étend à 300 mètres en mer, à compter de la limite des eaux. Cependant, dans ce cas prévu par la loi, il s'agit d'une police spéciale limitée aux activités nautiques et de baignade. Dans le cas de la gestion de l'immeuble *Le Signal*, menacé par l'érosion côtière, il revenait donc au maire d'exercer, ou non, son pouvoir de police en vue de protéger les copropriétaires. A mesure que le risque littoral excède les frontières administratives, la compétence du maire est transférée au préfet lorsque l'atteinte à l'ordre public, à la sécurité publique, dépasse le seul territoire d'une commune, lorsque par exemple le maintien de ce dernier est menacé dans plusieurs communes limitrophes. L'obligation d'agir peut amener le préfet à exercer un pouvoir de substitution après mise en demeure restée sans résultat de l'autorité communale. Dans ce schéma concurrentiel maire-préfet, le juge administratif rappellera que le président d'un EPCI n'est pas susceptible de disposer du pouvoir de police générale[725]. D'autre part, le risque d'érosion n'était d'ailleurs visé par aucune police spéciale susceptible d'intervenir jusqu'à la loi du 22 août 2021. Dans sa récente « boîte à outils », le législateur a confié aux maires un pouvoir de police spéciale afin

[721] **CAA Lyon**, 26 sept. 1995, n°09LY00409
[722] **CAA Bordeaux**, 27 déc. 1993, n°91BX00685
[723] **CAA Marseille**, 13 nov. 2003, n°99MA02199
[724] **CAA Lyon**, 15 juin 2004, n°02LY01879
[725] *Op. cit.*

de parer le risque inhérent à la méconnaissance de l'obligation de démolition et de remise en état des constructions autorisées en zone d'exposition à horizon 30-100 ans, lorsque les populations visées ne pourront plus être en sécurité dans un délai de trois ans[726]. Le maire se voit donc invité à prendre un arrêté en ce sens, sous la responsabilité et aux frais du propriétaire menacé, et en cas de carence de celui-ci, de procéder aux travaux d'office. Ce droit offert aux élus littoraux est cependant limité, comme le reste de la « boîte à outils » de la loi nouvelle, à 242 communes littorales, et place le maire dans une position politique extrêmement délicate. Hormis ce nouveau dispositif, il revient donc à l'autorité de police d'édicter toutes mesures nécessaires et appropriées pour assurer la sécurité publique sur son territoire. En termes d'information préventive, le juge constate que le maire doit prendre les « mesures nécessaires » d'affichage du risque dans le but d'assurer *« une signalisation appropriée »*. Celui-ci admet toutefois plusieurs limites à cette information, lorsque le danger en présence est mineur, en ce sens que le maire ne doit signaler que les dangers *« excédant ceux contre lesquels les intéressés doivent normalement par prudence se prémunir »*[727].

427 A l'égard des travaux de prévention, le juge administratif a pu déduire de l'article L. 2212-2 du CGCT une série d'obligations à la charge du maire telles que la prescription de travaux de protection auprès de propriétaires menacés par le risque naturel ou encore enjoindre à la commune de réaliser les travaux, et à ses frais[728]. Là encore, il pose deux limites à la réalisation de travaux de protection, qui devront être effectués seulement s'ils sont *« utiles et efficaces »*[729]. Les travaux ne doivent pas être disproportionnés au regard des ressources de la commune. Pour le juge administratif, il revient au maître d'ouvrage d'agir avec raison, en fonction des moyens à sa disposition. Pour ce faire, les magistrats exercent un contrôle de proportionnalité entre les ressources de la commune et le coût de l'ouvrage en question. Dans sa décision rendue le 27 juillet 1979, le Conseil d'État considère que *« bien que les ouvrages ainsi construits n'aient pas été suffisamment efficaces pour parer entièrement au danger (...), la municipalité en n'entreprenant pas les travaux plus importants qui eussent été à l'époque hors de proportion avec ses ressources »*[730] ne commet pas de faute. Seul le refus de réaliser des travaux de sécurité dont la réalisation n'est pas disproportionnée avec les ressources locales

[726] Art. L. 121-22-5 c. urb.
[727] **CE**, 28 avr. 1967, n°65449
[728] **CE**, 19 mai 1989, n°41541
[729] *Op. cit.*
[730] **CE**, 27 juil. 1979, n°96246

est sanctionné. Une telle approche réaliste permet d'accéder à une obligation de moyen, laquelle impose à l'autorité de police de tout mettre en œuvre pour préserver ou rétablir l'ordre public. Dans sa décision du 9 février 2016, la Cour administrative d'appel de Bordeaux énonce que : *« Les opérations requises pour protéger l'immeuble d'un tel phénomène [érosion], évaluées entre 9 500 000 et 17 000 000 d'euros hors taxes (...) auraient, en tout état de cause, excédé, par leur coût et leur ampleur, les « précautions convenables »*[731]. La police administrative se heurte donc à des paramètres financiers trop coûteux. Le caractère exceptionnel de la menace, son ampleur ainsi que le coût des travaux justifient pour le juge le refus du maire d'entreprendre la réalisation des travaux sans méconnaître l'étendue de ses pouvoirs de police. D'ailleurs, la décision des magistrats bordelais énonce que des actions de ré-engraissement sédimentaire et d'entretien d'une dune, menées par le passé dans le but de lutter contre l'érosion dunaire à proximité de l'immeuble « Le Signal », ne justifient pas que celles-ci soient à nouveau répétées en raison de leur coût trop important.

428 L'exercice de la police administrative peut atteindre une liberté fondamentale. En prime du caractère nécessaire de l'action, cette dernière doit être justifiée puis proportionnée. Le juge administratif veille à ce que les désagréments causés par la réglementation de police n'outrepassent pas, par leur nature et leur ampleur, l'intérêt général. En matière de lutte contre le risque littoral, l'atteinte à une liberté fondamentale n'est pas systématique mais il s'agit plutôt de la carence ou l'insuffisance dans l'exercice de l'action qui peut contribuer à mettre en danger la sécurité publique. Il n'en demeure pas moins qu'en zone littorale, les pouvoirs de police administrative peuvent se trouver limités par le droit de propriété. Comme le rappelle la décision du 9 février 2016, *« il ressort clairement des termes de l'article 33 de la loi du 16 septembre 1807 que la protection des propriétés riveraines de la mer des cours d'eau (...) contre l'action naturelle (...) incombe aux propriétaires intéressés (...) »*[732]. Cette responsabilité incombant au propriétaire privé menacé fait échec à l'exercice illimité des pouvoirs de police. Les copropriétaires du *Signal* reprochaient au maire de la Commune de méconnaître son pouvoir de police générale après son refus d'entreprendre les travaux de consolidation du cordon dunaire pour lutter contre le risque d'effondrement.

---

[731] *Ibid.*
[732] *Op. cit.*

429 Enfin, le juge administratif connaît également l'appréciation relative à la mesure de sûreté. Au titre de l'article L. 2212-4 du CGCT, le maire a l'obligation de prescrire de telles mesures pour faire face au péril dit imminent ou grave. Là encore, le juge apprécie largement cette notion de « danger grave ou imminent », telle qu'une situation donnée où seule l'urgence préventive pourrait écarter la menace naturelle. Le juge a pu considérer la prise de mesure comme indispensable afin de contrer un risque d'éboulement soudain d'une falaise en présence de déformations[733]. En l'absence de gravité, le juge administratif sanctionne toutefois une telle mesure pour excès de pouvoir, comme le refus d'un permis de construire sur un terrain d'assiette *« qui ne présente que des risques (...) très faibles »*[734]. En application de ces dispositions du CGCT, l'autorité de police peut donc ordonner l'évacuation d'un site menacé, lorsque les circonstances le justifient, tout comme la fermeture d'un établissement à l'instar d'un camping soumis à un risque d'inondation[735]. Ces hypothèses concernent l'utilisation par le maire ou le préfet de la police administrative générale, qui se concrétise par des mesures préventives en vue de faire cesser un trouble à l'ordre public, et notamment à la sécurité publique. Seulement, le maire dispose aussi d'un pouvoir de police spéciale des édifices menaçant ruine. Pour le juge administratif, il doit être fait usage de ce pouvoir de police lorsque le danger provoqué par l'immeuble provient *« à titre prépondérant de causes qui lui sont propres »*[736]. Toutefois, la police générale doit s'appliquer lorsque la menace est une cause extérieure à celui-ci, tel qu'un effondrement du sous-sol lié au terrain[737]. Là encore, la jurisprudence administrative permet de résoudre la difficile frontière entre la police générale et spéciale. Pour le Conseil d'État, la présence d'une extrême urgence *« créant un péril particulièrement grave et imminent »*[738] suppose que le maire puisse *« quelle que soit la cause du danger, faire légalement usage de ses pouvoirs de police générale »*[739].

430 L'architecture des dispositifs de la prévention des risques naturels est parfois complexe. Elle peut cependant permettre une action préventive contre le risque en vue de limiter l'atteinte à la sécurité publique, de la part des acteurs locaux. Le contrôle de la légalité mené par le juge administratif sur les mesures de police et d'urbanisme permet de veiller au respect de l'intérêt

---

[733] **CAA Bordeaux**, 27 nov. 2001, n°98BX01319
[734] **CAA Bordeaux**, 27 mars 2003, n°99BX00764
[735] **CE**, 25 juil. 2007, n°278190
[736] **CE**, 27 juin 2005, n°262199
[737] **CE**, 7 fév. 2003, n°236824
[738] **CE**, 10 oct. 2005, n°259205
[739] *Ibid.*

général, au caractère urgent en cause, ou encore à la proportionnalité des décisions prises. Seulement, son action peut se poursuivre lorsque les autorités locales n'ont pas ou insuffisamment agi face au risque naturel malgré les outils en leur possession, et qu'il en découle notamment un préjudice.

B. Un juge réparateur en phase avec le « post-catastrophe » du littoral

431 La survenance d'une catastrophe naturelle, notamment littorale, soulève des interrogations sur le niveau de précautions prises par les autorités compétentes en temps utile. Le rôle du juge administratif est ici tourné vers la potentielle réparation du dommage aux victimes du fait d'une faute, ou non, de l'action administrative locale **(1)**. La particularité du risque, comme sa connaissance, invitent néanmoins à interroger le caractère exonératoire de force majeure **(2)**.

1. La poursuite de la décision illégale ou du comportement fautif

432 Les acteurs publics ont une responsabilité dans la mise en œuvre des dispositifs juridiques de prévention des risques naturels, et au contraire, dans les défaillances et erreurs produites. Celle-ci est d'abord politique mais revêt un caractère juridique pour les personnes publiques. L'enjeu est important d'autant plus que l'administration est davantage mise en cause par les usagers, à mesure que le droit administratif évolue en matière de prévention-gestion des risques naturels. A la lumière de la jurisprudence administrative, il convient de noter que la décision relève du cas par cas. Le citoyen, notamment littoral, peut contester une décision prise, comme son absence, ou constater l'action ou son absence. Sanctionnée par le juge administratif, la responsabilité de l'administration se décline en deux éventualités : la responsabilité pour faute et sans faute.

433 La responsabilité pour faute constitue le régime de droit commun. La faute peut être caractérisée par une erreur technique, un renseignement erroné, une maladresse, une promesse non tenue, un retard ou encore une carence[740]. En matière de prévention-gestion des risques naturels, la faute provient en pratique de la décision illégale ou d'un comportement fautif au

[740] **CE**, 3 mars 2004, n°241152

sein des obligations relevant de la police administrative ou des services d'urbanisme. Toute faute n'engage pas par elle-même la responsabilité de l'administration. Le juge administratif a procédé à la distinction entre faute simple et faute lourde. Dans son appréciation de la faute potentiellement commise dans le cadre de la police administrative, le juge exige en principe une faute lourde dans la situation d'urgence ou lorsque l'action administrative est réalisée dans des conditions difficiles[741]. Vis à vis des risques naturels, le juge administratif exige en ce sens la faute lourde de l'administration en situation d'urgence, sur le fondement de l'article L. 2212-4 du CGCT, tout comme dans le fonctionnement des services municipaux et météorologiques chargés d'alerter et de secourir la population au sein de leurs missions de prévention et de protection. En dehors de ces deux cas, le caractère lourd ou simple de la faute varie selon le pouvoir d'appréciation du juge administratif. En pratique, la faute simple semble suffire dès lors que la situation donnée ne présente aucune difficulté en raison de sa nature ou des circonstances en présence. En présence de difficultés, cette fois, le juge administratif peut tendre à l'exigence d'une faute lourde. Cependant, la référence à la faute lourde tend à se réduire et n'apparaît que dans quelques cas en matière de risques naturels. Dans l'affaire « Xynthia », le juge a par exemple reconnu une faute lourde. Le juge rejette une distinction trop importante entre la faute simple et la faute lourde, afin de conserver une marge d'appréciation selon les circonstances, y compris en présence de difficultés de l'action administrative dans certaines situations. C'est ainsi le cas à l'égard du choix de réaliser des études techniques complexes, sur la localisation des risques[742], sur l'exécution de travaux de protection délicats contre le risque par l'échelon communal, et à ses frais[743].

434 En matière d'urbanisme, la responsabilité de l'administration peut être poursuivie sur le fondement de la faute simple. Le juge administratif conditionne toutefois cet engagement selon que le risque existait ou était connu au stade de la délivrance de l'autorisation d'urbanisme. De plus, celui-ci souligne que ni l'autorisation d'occupation des sols, ni le classement en zone constructible ne constitue une parfaite garantie de l'administration quant à la résistance des sols[744]. Dans cette décision du 8 juillet 1997, le juge se refuse à exiger de la part de l'administration qu'elle puisse prémunir les populations contre les risques que les autorités ignoraient elles-mêmes. Les magistrats se bornent à constater les limites de l'action des

[741] **CE**, 23 mai 1958, *Consorts Amoudruz*
[742] **CE**, 14 mars 1986, n°20670
[743] *Op. cit.*
[744] **CAA Lyon**, 8 juillet 1997, n°094LY01260

pouvoirs publics face aux menaces naturelles, selon une formule désormais bien connue *« compte tenu des informations disponibles par l'administration »*[745]. De même, lorsque l'État a retardé ou négligé la mise en œuvre d'un PPRN alors que le risque était présent, le juge considère ce comportement comme fautif car celui-ci n'avait pas la capacité d'apprécier en conséquence l'étendue du risque au stade de la délivrance de l'autorisation d'urbanisme. Plus complexe encore, lorsque l'administration s'est abstenue de mettre en œuvre un PPRN.

435 Les juridictions administratives ont eu à connaître de multiples contentieux à la suite des dommages matériels occasionnés par la tempête « Xynthia ». Très souvent, les propriétaires victimes ont invoqué l'insuffisance d'information dont ces derniers auraient pu disposer sur les risques en présence, recherchant la responsabilité de l'État ainsi que des communes littorales. Pour la Cour administrative d'appel de Bordeaux, l'absence d'élaboration par les services déconcentrés d'un PPRN à l'échelle de plusieurs communes ne constituait pas une faute de nature à engager leur responsabilité dès lors que le préfet a fait parvenir aux maires et au public des éléments d'information tel que l'atlas départemental des risques littoraux comprenant une cartographie. La responsabilité des communes fût cependant retenue en ce qu'elles auraient dû classer les parcelles visées en zone non constructible au sein des documents d'urbanisme. Seulement, le juge opère ici un partage de responsabilité, selon qu'il appartenait, selon lui, aux propriétaires requérants de s'assurer *« par eux-mêmes de la sécurité des parcelles localisées en bordure de plage »*[746], faisant preuve d'imprudence. Selon les requêtes des propriétaires victimes lors de l'épisode « Xynthia », le juge administratif n'hésite pas à reconnaître une faute et engager la responsabilité de l'autorité administrative, celle-ci variant toutefois selon les prétoires. Dans un jugement rendu le 19 janvier 2017, le Tribunal administratif de Nantes a par exemple engagé la responsabilité de la commune de la Faute-sur-Mer à hauteur de 50%, qui n'avait pas approuvé le PPRI, de l'État à 35% qui n'a pas adopté ledit document au stade de la catastrophe naturelle faute d'accord trouvé avec le maire de la Commune et qui aurait dû dépasser les résistances politiques, puis du gestionnaire de la digue à 15%[747]. Dans ces décisions, le juge prend le soin de rappeler que la Commune de la Faute-sur-Mer a été touchée à plusieurs reprises par le phénomène de submersion marine par le passé. Dans son contrôle, le juge recherche l'éventuel précédent historique, au sein d'expertises, et pièces versées au

[745] *Ibid.*
[746] **CAA Bordeaux**, 16 juin 2016, n°14BX02616
[747] **TA Nantes**, 18 janv. 2017, n°1411130

dossier. En l'absence d'antécédent, il examine le caractère évident ou non du risque, du fait de la configuration des lieux. Les circonstances peuvent cependant se perdre et les informations devenir moins précises dans la mémoire collective, en raison notamment d'une mutation régulière des élus et personnel administratif. Il semble toutefois que le juge, conscient de telles difficultés, n'y veille que très peu. La perte d'information, de précision constitue non pas une cause d'exonération de la responsabilité mais une cause d'aggravation, en ce que l'administration doit être vigilante sur les évolutions de la zone visée, notamment en urbanisme. L'administration ne saurait donc être ignorante et doit rechercher les potentiels précédents, complétés par une évaluation des risques selon la configuration des lieux, lui permettant d'agir en conséquence. Y compris lorsqu'elle n'agit pas, le juge veille à ce qu'elle ait diffusé l'information au principal intéressé, à travers un certificat d'urbanisme par exemple[748].

436 Alors que la responsabilité pour faute constitue le droit commun de la responsabilité administrative, la matière des risques naturels peut connaître une application d'un régime de responsabilité sans faute. Elle est notamment mise en cause dans les cas de dommages causés par les ouvrages et travaux publics ou en présence d'un préjudice anormal et spécial. Ce dernier peut être défini comme le préjudice *« non compensé par un avantage quelconque et dont les conséquences n'ont pas été préalablement acceptées par la victime »*[749]. Dès lors, la responsabilité de l'administration peut être davantage reconnue par le juge, qui se montre protecteur des usagers contre de potentielles dérives des pouvoirs publics, y compris en présence d'une responsabilité sans faute. Ainsi, en l'absence de faute, parce que le dommage est causé par un ouvrage public, la responsabilité peut être retenue à la condition cependant que le requérant soit un tiers et non un usager de l'ouvrage public. Dans le cadre du volet « administratif » de l'affaire « Xynthia », la société d'assurance requérante a cherché l'engagement de la responsabilité sans faute de la commune en invoquant la qualité de tiers des victimes par rapport à l'ouvrage public, à savoir la Digue Est. Dans sa décision du 19 janvier 2017, confirmée le 12 février 2018, le juge administratif refuse de qualifier les victimes de la tempête « Xynthia » de tiers par rapport à l'ouvrage public, les jugeant ainsi usagers en ce qu'elles bénéficient *« directement de l'existence et de l'entretien de cet ouvrage de défense contre la mer »*[750]. Il est cependant de jurisprudence constante que les riverains soient tiers par

[748] **CAA Lyon**, 5 déc. 1996, n°94LY00502
[749] **RIHAL H.**, *Le risque comme fondement de la responsabilité administrative*, Les Collectivités territoriales face aux risques physiques, Ed. L'Harmattan, 2004, p. 173
[750] *Ibid.*

rapport à l'ouvrage public lorsqu'ils n'en bénéficient pas[751], mais usagers lorsque les populations en tirent un bénéfice même si la distinction tiers-usager n'est pas toujours aisée à délimiter pour les riverains de l'ouvrage. En l'espèce, les habitants ont par le passé bénéficié de la Digue Est pour les protéger des précédentes tempêtes d'envergure.

437 L'administration a donc des obligations d'information et de prévention, lesquelles peuvent être remplies par le biais de travaux de sécurisation. La responsabilité de l'administration peut être engagée en raison des travaux de protection contre le risque, dans l'hypothèse d'aménagements effectués sur du foncier privé en raison d'un dommage causé au propriétaire ou encore lorsque le propriétaire devient un usager de l'ouvrage public. La prise de mesures préventives, par anticipation, permet d'ailleurs de présumer qu'il n'y aura pas de responsabilité à exploiter. Elle implique cependant, à mesure que les usagers ont tendance à engager la responsabilité de l'administration qui a par exemple délivré une autorisation, une rigueur importante de la part des pouvoirs publics, laquelle est désormais bien imposée par le juge. Historiquement, en matière de prévention des risques, le juge administratif reconnaissait une obligation pour l'administration de garantir la sécurité sur le lieu de travail. L'arrêt *Cames*[752] de 1895 fonde d'ailleurs l'un des piliers de la responsabilité sans faute de l'administration, laquelle se justifie ici dans la rupture de l'égalité devant les charges publiques.

438 Devenu un acteur majeur dans l'action locale de la prévention-gestion des risques littoraux, notamment par le biais de son contrôle qui peut mener à sa responsabilité pour ou sans faute de l'administration, le juge administratif peut cependant accueillir des causes d'exonération. Toutefois, le risque peut-il encore, au gré des évolutions scientifiques et de la connaissance technique de ce dernier, constituer un élément imprévisible ?

[751] **CAA Marseille**, 30 janv. 2014, n°12MA00011
[752] **CE**, 21 juin 1895, n°82490

2. Causes d'exonération et perspectives sur un recul de la force majeure vis-à-vis du risque naturel

439 En défense, l'administration a la faculté de se soustraire à sa responsabilité en présence d'une cause étrangère, venue participer à la fabrication du dommage. Ainsi, le juge administratif a dégagé quatre cas permettant d'exonérer l'administration en dépit d'un préjudice que la victime requérante aurait subi : le cas fortuit, le fait du tiers, la force majeure ainsi que la faute de la victime. Dans le cadre de la faute ainsi que de la force majeure, le juge applique la théorie de la causalité adéquate, et procède à l'exonération de l'administration à la proportion du rôle qu'a eu la force majeure et la faute de la victime sur le dommage.

440 Dans le cadre de la faute potentielle de la victime, le juge s'attache à rechercher systématiquement le caractère fautif de la victime, et ce quel que soit le régime de responsabilité. Il veille notamment à ce que l'administration ne soit pas la seule à devoir se préoccuper d'une parfaite efficience de la sécurité, mais bien que les potentielles victimes se soient assurées du caractère inexistant du risque ou qu'elles se soient parées à ses effets préjudiciables. La victime ne peut donc se prévaloir de ses propres imprudences pour solliciter la réparation du dommage causé à celle-ci par la catastrophe. En ce sens, le Conseil d'État a pu retenir la responsabilité de l'administration qui a négligé la mise en œuvre d'une délimitation des zones exposées à des risques naturels, puis atténuer celle-ci en ce que le requérant a négligé *« de s'assurer lui-même de la sécurité des lieux où il proposait de construire [et] a commis une imprudence qui justifie qu'une part de responsabilité soit restée à sa charge »*[753]. Il appartient donc, selon le juge, autant à l'individu qu'à l'administration de s'assurer du niveau d'exposition aux risques naturels de la parcelle. Pour ce faire, il veille à ce que les protagonistes aient pris en compte les précédents historiques ou au contraire fait usage d'une vigilance sur la configuration des lieux, telle que l'exposition de la zone donnée, y compris en l'absence de tout précédent. Le juge soumet en ce sens le pétitionnaire à une obligation minimale de prudence et de vigilance. Paradoxalement, le juge s'est penché sur l'hypothèse d'un particulier qui s'est retourné contre l'administration qui lui avait délivré par le passé une autorisation d'occupation dans une zone exposée par un risque naturel. A l'égard d'un risque d'inondation, ce dernier énonce que les requérants ont fait preuve *« d'une grave imprudence en entreprenant une*

[753] **CE**, 27 juil. 1979, n°06875

construction à cet endroit et que la faute qu'ils ont ainsi commise est de nature à atténuer celle de l'État »[754]. Dans le cadre de l'affaire « Xynthia », la société d'assurance requérante soutenait que les victimes avaient commis une imprudence fautive, en raison, selon elle, d'une violation de prescriptions particulières relatives au rehaussement des habitations contenues dans les autorisations d'urbanisme. Le juge oppose toutefois l'absence de preuve des fautes alléguées ajoutant, au surplus que *« si de telles fautes devaient être constatées, elles devraient, en tout état de cause, être atténuées par l'existence d'un manquement fautif de la commune à son obligation de contrôle »*[755] du respect de ces prescriptions urbanistiques. La faute de la victime n'est pas davantage prise en considération par le juge à l'égard des décisions relatives aux requêtes des victimes par lesquelles il estime que si les populations ne pouvaient ignorer la proximité de leurs habitations avec le rivage, celles-ci ont pu légitimement estimer être protégés contre le risque par la Digue Est[756]. Cette approche jurisprudentielle n'est pas identique lorsque le demandeur a pris délibérément un risque en faisant le choix d'acheter un bien situé en zone rouge du PPRL, le juge optant alors pour un partage de responsabilité entre le propriétaire et la collectivité locale[757]. Ce qui n'était pas le cas pour les victimes vendéennes.

441 Quant à la force majeure, elle se définit comme l'événement exceptionnel qui bouleverse l'économie générale du contrat ou encore les conditions normales d'existence. La qualification juridique du phénomène naturel en cas de force majeure peut conduire à l'exonération de la personne publique des conséquences pécuniaires d'un événement survenu. En pratique toutefois, l'exonération n'est que très rarement totale, en ce qu'elle intervient à proportion du rôle causal dans la réalisation du dommage. L'administration demeure alors tenue à la réparation d'un dommage survenu par sa faute ou encore par le fonctionnement d'un ouvrage public placé sous sa propriété ou sa responsabilité. En théorie, la force majeure nécessite cumulativement un caractère extérieur à la personne, une irrésistibilité dans ses effets et une imprévisibilité dans sa survenance. Cependant, les décisions successives du juge administratif renforcent l'idée selon laquelle la catastrophe naturelle ne relève pas toujours d'un cas de force majeure. Dès 1986, il reconnait par exemple qu'une avalanche ne peut constituer un cas de force majeure[758]. De même, le Conseil d'État censure un arrêt d'appel qui avait retenu

---

[754] **CAA Lyon**, 28 fév. 1995, n°94LY00911
[755] *Ibid.*
[756] **TA Nantes**, 12 fév. 2018, n°1504942, n°1607012, n°1504909, n°1700446
[757] **CAA Nantes**, 6 fév. 2014, n°12NT03129
[758] **CE**, 14 mars 1986, n°96272

une qualification d'événement de force majeure au titre d'une tempête d'une forte intensité qui avait arraché plusieurs pontons. Pour le juge, la commune ayant été touchée par une tempête similaire six ans plus tôt ne permettait pas à celle-ci de se prévaloir du caractère imprévisible[759]. De façon pragmatique, le juge recherche les antécédents connus dans la région de l'événement en vue d'apprécier l'imprévisibilité de la catastrophe. Dans une autre affaire relative à la crue torrentielle du Grand-Bornand en 1987, il retient cette fois les incertitudes liées aux phénomènes antérieurs de 1875, 1879 et 1936 sur leurs localisations, leurs intensités et leurs périodes de retour de près de 200 ans. Pour le juge, l'événement devient imprévisible lorsque *« son rythme de production est au moins séculaire »*[760]. Partant, la Cour administrative d'appel de Nantes a maintenu la qualification de force majeure quant aux fortes pluies tombées à Brest en 2011, de nature exceptionnelle et ayant excédé une périodicité centennale[761]. Dès lors, il écarte l'exonération de responsabilité selon que le phénomène a déjà été observé avec une ampleur équivalente, telle qu'une crue constatée à *« plusieurs reprises au cours du dernier siècle »*[762] et peut se contenter d'un seul précédent significatif pour établir la connaissance du risque par l'administration[763]. Enfin, il juge que l'état de catastrophe naturelle ne suffit pas à caractériser la force majeure à elle seule[764]. Plus récemment encore à l'égard des risques littoraux, le contentieux relatif à la tempête « Xynthia » permet d'illustrer ce recul de la force majeure. Une association requérante soutenait que la Cour administrative d'appel de Nantes a commis une erreur de droit et une inexactitude dans la qualification des faits en ne retenant pas pour qualifier une conjonction exceptionnelle d'une forte dépression (vents violents, coefficient de marée élevé) le caractère de force majeure alors que, selon elle, la probabilité d'un tel phénomène s'élevait à 0,5 pour mille par an. Pour le juge administratif, il ressort pourtant que des submersions importantes ont déjà eu lieu sur la zone sinistrée durant le XXème siècle et que plusieurs études datant des années 2000 avaient mis en lumière le risque majeur d'inondation à forte intensité[765]. La Haute juridiction retient une position inverse à celle qu'elle avait eu quelques années plus tôt, en 2017. A cette époque, celle-ci retenait que cette conjonction exceptionnelle de faits météorologiques, de forte intensité, et présentant un

[759] **CE**, 26 juil. 2006, n°27262
[760] **TA Grenoble**, 2 juin 1994, *Sieur Raymond et autres*
[761] **CAA** Nantes, 8 fév. 2019, n°17NT01730
[762] **CE**, 3 mai 2006, n°261956
[763] **CAA Bordeaux**, 3 avr. 1995, n°94BX00378
[764] **CAA** Nantes, 17 sept. 2021, n°20NT02508
[765] **CE**, 31 mai 2021, n°434733

caractère imprévisible et irrésistible, constituait une force majeure exonératoire de responsabilité en cas de submersion marine[766].

442 Un tel recul de l'exonération pour force majeure peut notamment se comprendre, en sus de l'obligation faite aux services déconcentrés et collectivités de délimiter les risques par voie réglementaire, par le progrès technique de la prévision. Ces facteurs limitent en effet les chances d'un engagement de la responsabilité de la personne publique exonérée pour méconnaissance du risque, à savoir l'imprévisibilité du fait naturel à l'origine de ses effets. Cette position jurisprudentielle implique dès lors que l'existence d'un risque doit motiver l'obligation d'agir pour les décideurs et acteurs locaux, sur le fondement par exemple du principe de précaution, qui permet la prise de mesures sans considération de probabilité. Au premier rang de ces protagonistes, le maire a la faculté d'agir en ce sens sur le fondement de son pouvoir de police générale mais aussi spéciale, notamment en présence d'un danger grave ou imminent. Dans ces conditions, sa responsabilité ne pourrait être recherchée que pour absence ou insuffisance d'action préventive, et engagée pour faute sous réserve que le requérant puisse établir une causalité entre la prétendue faute et le risque devenu catastrophe.

443 Ce rôle classique du juge administratif envers tout comportement ou plus spécifiquement envers l'action de prévention-gestion du risque naturel s'avère particulièrement adapté à la considération du risque littoral, lequel fait « jurisprudence » et constitue un précédent à l'attention des décideurs locaux. Il reflète également une garantie en réparation, sans parfaite assurance de réussite, pour les victimes de dommages littoraux ainsi qu'un levier en faveur de la prise de mesures locales adaptées. Toutefois, face à des impératifs nouveaux, à des exigences plus grandes, aux risques de la société, le juge administratif est appelé à connaître de l'effectivité d'un droit propre à l'environnement, lequel peut atteindre l'environnement littoral. Devant les demandes de la société, le juge se voit contraint d'interpréter, de donner un contenu concret à des notions simplement énoncées par le législateur, et par là même, de dépasser son rôle traditionnel et d'acquérir en la matière une culture scientifique et technique minimale.

---

[766] **CE**, 15 nov. 2017, n°403367

§ 2 : Influencer l'application du droit nouveau et amorcer des enjeux propres à l'environnement menacé

444 L'action du juge administratif envers une meilleure considération des risques littoraux en pratique peut s'affilier à l'appréciation qu'il fait du droit protecteur de l'environnement **(A)**. Au-delà, il va même jusqu'à connecter ce droit aux causes éventuelles du risque littoral, quitte à rappeler à l'État ses engagements **(B)**.

A. La réception d'un droit protecteur au sein des réalités et enjeux territoriaux

445 L'apparition voire la constitutionnalisation de règles protectrices de l'environnement ont permis au juge administratif d'en préciser la portée **(1)**, et rappelé la recherche d'équilibre de la jurisprudence vis-à-vis du littoral **(2)**.

1. Un juge attentif à la portée du corpus normatif environnemental

446 Les préoccupations croissantes de l'État envers la protection de l'environnement entraînent l'apparition d'un ensemble de dispositifs légaux et réglementaires tant sur le plan interne qu'international. Il est désormais acquis que ce dernier s'attache à en apprécier la portée tout comme l'effet direct en droit interne. La jurisprudence administrative a régulièrement rappelé l'effet direct des stipulations de sources supranationales à l'instar de la Convention d'Aarhus[767] relative à l'accès du public à l'information et à sa participation aux décisions environnementales[768]. Règlements et directives communautaires sont eux aussi invoqués devant lui[769]. Le juge administratif assure une mise en œuvre et une interprétation du corpus normatif environnemental.

447 La réforme constitutionnelle du 1er mars 2005[770], et l'entrée en vigueur de la Charte de l'environnement, a placé une série de principes protecteurs dans le « bloc de constitutionnalité » : prévention, précaution, pollueur-payeur. Déjà mis en avant au sein du Code de l'environnement par la loi dite « Barnier » du 2 février 1995 dans l'objectif de bâtir le

---

[767] *Op. cit.*
[768] **CE**, 6 juin 2007, n°292942
[769] **CE**, 9 mai 2006, n°292398
[770] *Op. cit.*

droit de l'environnement, les principes de l'action préventive, de participation et de pollueur-payeur étaient assez peu utilisés par le juge administratif qui préférait se situer dans une théorie jurisprudentielle plus traditionnelle. Ce constat est cependant à nuancer au regard de l'activité des tribunaux administratifs et cours administratives d'appel qui se sont essayés à l'usage de ces principes nouveaux. Ce fût particulièrement le cas envers le principe de précaution, invoqué par les tribunaux administratifs à l'appui d'arrêtés municipaux réglementant la plantation d'organismes génétiquement modifié (OGM), l'implantation d'antennes relais etc. Le Conseil d'État s'est quant à lui montré plus prudent vis-à-vis de tels principes généraux, notamment envers le principe de prévention. La jurisprudence du Conseil d'État a servi d'orientation au traitement législatif ou réglementaire du risque naturel notamment lors de l'adoption de la loi du 30 juillet 2003 sur la prévention des risques naturels. S'en tenant à l'approche qu'il retenait classiquement en matière de police administrative, son contrôle s'est vu resserré, notamment quant à l'inaction de l'administration face aux menaces naturelles. Aussi, s'agissant du principe de participation comprenant le droit à l'information, le juge administratif a longtemps ignoré l'article L. 110-1 du Code de l'environnement tel que rédigé depuis le début des années 2000 aux fins d'élargir l'accès du public à l'information malgré les lois du 17 juillet 1978 relative à l'accès aux documents administratifs et du 12 avril 2000 relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations. En refusant de reconnaître puis de définir un droit à l'information en matière environnementale au profit du public, le juge n'entendait pas aller au-delà des dispositions alors en vigueur. La retenue du Conseil d'État s'explique potentiellement par le fait que la mise en œuvre dudit principe s'inspire d'abord *« des lois qui en définissent la portée »*[771]. Dans sa décision du 29 avril 2009, il énoncera donc très logiquement que l'étendue du droit à l'information concerne *« les garanties fondamentales accordées aux citoyens pour l'exercice des libertés publiques ; qu'elles portent ainsi sur des matières réservées à la loi par l'article 34 de la Constitution »*[772].

448 Dans ce contexte, la constitutionnalisation de ces principes a dès lors donné l'occasion à la jurisprudence administrative d'en préciser davantage la portée puis d'affiner la répartition des compétences entre le législateur, le gouvernement et le juge. A cet effet, la décision rendue le 3 octobre 2008[773] par la Haute juridiction administrative a pu reconnaître, aux droits

[771] Art. L. 110-1 c. env.
[772] **CE**, 29 avr. 2002, n°228830
[773] **CE**, 3 oct. 2008, *Commune d'Annecy*, n°297931

consacrés dans la Charte, une valeur constitutionnelle s'imposant tant aux pouvoirs publics qu'aux autorités administratives. A titre d'illustration le droit de vivre *« dans un environnement équilibré et respectueux de la santé »* consacré à l'article 1er de la Charte a donné lieu à une jurisprudence relative à l'exposition au risque environnemental, à savoir l'amiante dans les immeubles bâtis. Considéré comme invocable devant le Conseil d'État pour contester des dispositions règlementaires visant la prévention des risques pour la santé et l'environnement, la haute juridiction estime qu'il appartient au juge administratif de vérifier si *« les mesures prises pour l'application de la loi (...) n'ont pas elles-mêmes méconnu le principe »*[774] de l'article 1er.

449 Garanti à l'article 3 de la Charte, le Conseil d'État s'est également prononcé sur la portée du principe de prévention et a énoncé qu'il relève du législateur, dans le strict cadre défini par la loi, au pouvoir règlementaire et aux autorités administratives de procéder à la mise en œuvre des règles constitutionnelles. En ce sens, en dehors de la procédure de la question prioritaire de constitutionnalité (QPC) prévue à l'article 61-1 de la Constitution, le juge administratif ne connaît pas de la conformité des dispositions de prévention déterminées par le législateur avec l'article 3 de la Charte, laissant au juge constitutionnel le soin de procéder au contrôle. De même, à l'égard du pouvoir règlementaire compétent pour développer les principes définis par la loi, le juge administratif contrôle les dispositions règlementaires d'application de l'article 3 de la Charte à la seule condition que lesdites dispositions ne tireraient pas les conséquences de la loi. Le principe de précaution garanti à l'article 5 de la Charte ne commande pas de dispositions législatives et règlementaires précisant sa mise en œuvre. Ces dernières s'appliquent donc aux pouvoirs publics et autorités administratives dans le respect de leurs compétences respectives, au-delà même de la matière environnementale. La jurisprudence *Association du quartier Les Hauts de Choiseul*[775] illustre avec force l'application du principe de précaution aux pouvoirs publics et autorités administratives à propos des antennes-relais. Novateur, le juge se distingue de ses jurisprudences antérieures selon lesquelles le principe de l'indépendance des législations empêchait l'invocation d'un principe environnemental à l'égard d'une autorisation/décision encadrée par le seul Code de l'urbanisme[776]. L'obligation de promouvoir un *« développement durable »*[777], d'ailleurs recherchée par la GIZC, est-elle aussi appréhendée par le Conseil d'État qui admet ce principe à l'appui d'une contestation

[774] **CE**, 26 fév. 2014, n°351514
[775] **CE**, 19 juil. 2010, *Association du quartier Les Hauts de Choiseul*, n°328687
[776] **CE**, 20 avr. 2005, n°248233
[777] Art. 6, Charte de l'environnement

d'aménagements faisant l'objet d'une DUP. Ici, le juge administratif vérifie la finalité du développement durable à travers un contrôle « du bilan » exercé traditionnellement sur l'utilité publique du projet[778]. En d'autres termes, afin de s'assurer du respect de l'article 6 de la Charte par l'administration, le juge administratif s'attarde sur le niveau des éventuelles atteintes portées à l'environnement par le projet contre les bénéfices et précautions produis par celui-ci[779].

450 L'intérêt porté par le juge administratif à la matière environnementale, elle-même consacrée par la loi, mène ce dernier à apprécier la relation entre l'Homme et son environnement, laquelle est visée à travers son article 7 par la Charte de l'environnement. Saisi du droit à la participation du public, le Conseil d'État a délimité l'étendue d'une telle obligation quant aux seules décisions pouvant avoir une incidence directe et significative sur l'environnement. De facto, le juge administratif écarte celles qui ne nécessitent pas une telle procédure, à l'image des décisions complémentaires sans incidences et visant à parachever une autorisation initiale (Installation classée pour la protection de l'environnement par exemple)[780]. Au même titre que l'article 3 visant la prévention, le juge est néanmoins limité au niveau de précision de la loi. Ainsi, le requérant ne peut invoquer la méconnaissance du principe de participation consacré à l'article 7 de la Charte en raison du fait que le Code de l'environnement en précise déjà sa mise en œuvre dans les décisions prises par l'État[781].

451 Les principes généraux destinés à bâtir le droit de l'environnement, ensuite inclus dans le texte suprême, ont interrogé la capacité d'influence de ces derniers sur la jurisprudence administrative. Leur consécration constitutionnelle ne permet cependant pas d'affirmer que le droit de l'environnement développe une automaticité conduisant le juge à le faire primer sur d'autres intérêts généraux en présence. A l'égard des textes applicables au littoral, le juge administratif se montre régulièrement attentif, voire audacieux dans la recherche, plutôt, d'un juste équilibre.

---

[778] *Op. cit.*
[779] **CE**, 16 avr. 2010, n°320667
[780] **CE**, 17 oct. 2013, n°370481
[781] **CE**, 12 juin 2013, n°360702

2. Le juge administratif face au défi classique de l'application des évolutions législatives : la recherche d'un droit du littoral effectif ?

452 En littoral menacé, le moyen de lutte contre les risques peut être d'opérer un recul de l'urbanisation notamment en faveur d'une ligne de protection naturelle. De la même façon que l'aléa ne devient un risque qu'après sa rencontre avec un enjeu tel que l'urbanisation, la politique de protection de l'environnement littoral menacé supposerait donc un éventuel « gel » de l'aménagement foncier et une attention toute particulière envers les habitations en place. Comme explicité précédemment, plusieurs textes sont venus réglementer l'usage des sols littoraux plaçant le juge administratif en position d'ultime gardien des mesures consacrées. L'enjeu d'application puis d'interprétation d'un droit propre au littoral par celui-ci est plus ancien que la loi « Littoral ». Un mouvement jurisprudentiel visant à concilier le droit d'aménager et la protection de l'espace fragile concernait déjà l'application de la directive du 25 août 1979 sur le littoral[782]. Notons qu'à la différence de cette directive qui ne s'appliquait qu'aux autorisations d'urbanisme et non aux documents locaux, la loi « Littoral », plus ambitieuse, laissait au juge un pouvoir d'appréciation plus vaste. Il faut toutefois souligner que ce pouvoir important laissé au juge administratif fût lié à l'absence de texte règlementaire sur des notions jugées subjectives du texte comme celles d'espaces proches du rivage ou encore d'extension en continuité de l'urbanisation. Très tôt après son adoption, le juge annule des opérations immobilières d'envergure, élaborées en méconnaissance des préoccupations environnementales. Il censure par exemple un projet de thalassothérapie en bande des cent mètres et en coupure d'urbanisation[783]. La décision *Commune de Gassin*[784], laquelle annule un projet de ZAC de 40 000 m² sur la presqu'île de Saint-Tropez, a fait prendre conscience du caractère impératif des dispositions protectrices s'imposant à tous, y compris aux pouvoirs publics. Ainsi, la loi « Littoral » place le juge dans une équation qui tendrait soit à appliquer le texte de façon évolutive soit en continuité avec les termes de la loi, voire dans une rigueur excessive par opposition à un laxisme dans l'interprétation des notions subjectives, faiblement visées sur le plan légal.

453 Tel est le cas depuis un peu plus de trente-cinq ans à travers l'exemple de la notion d'extension de l'urbanisation. Face au silence de la loi, le juge est donc intervenu aux fins de

[782] **CE**, 7 juin 1985, n°48390,
[783] **TA Nice**, 17 déc. 1987, n°157287
[784] *Op. cit.*

déterminer les cas dans lesquels l'extension de l'urbanisation peut être relevée. La pratique montre que la notion peut être automatiquement relevée à mesure que l'opération de construction s'insère au sein d'une zone d'urbanisation diffuse ou lorsque, plus simplement, elle se réalise en extension du périmètre construit existant[785]. La simple opération de construction réalisée à l'intérieur d'une dent creuse doit donc être regardée comme étant légale[786]. Toutefois, l'appréciation actuelle du juge administratif rend incertaine cette affirmation. Exemple avec une parcelle qui doit accueillir une construction, bordée sur chaque côté par des maisons d'habitation où le juge reconnaîtra l'extension de l'urbanisation en s'appuyant cependant sur la qualification *« d'urbanisation diffuse »*[787]. La notion d'extension de l'urbanisation est également présente au sein du régime dit de *« l'espace proche du rivage »* visé à l'article L. 121-13 du Code de l'urbanisme. C'est à travers le foncier réalisé au sein de l'espace proche du rivage que le juge a été confronté au concept de l'extension de l'urbanisation. Au sein de ces contentieux, celui-ci cherche à en déterminer les contours. Les débats suscités en 2005 avec les décisions *Soleil d'Or*[788] ou *Comité de sauvegarde du Port-Vauban*[789] illustrent par exemple un assouplissement jurisprudentiel de la notion d'urbanisation mais avant cela, des difficultés d'interprétation. La loi « Littoral » alimente assez régulièrement le contentieux d'urbanisme et rend difficile une cohérence entre les décisions intervenues. Dans la première de ces décisions, prise sur le fondement de l'ancien article L. 146-4 II du Code de l'urbanisme (L. 121-13), il distingue deux notions en zone littorale urbanisée : l'extension de l'urbanisation et la simple opération de construction. Celui-ci explique que constitue une extension, l'opération qui étend ou renforce de manière significative l'urbanisation de quartiers ou modifie de façon importante les caractéristiques du quartier (augmentation sensible de la densité des constructions). La simple opération de construction n'emporte pas en soi une extension de l'urbanisation. Dès lors, il est important de souligner que c'est à partir d'une opération de construction donnée qu'est identifiée l'extension de l'urbanisation visée par la loi. Le juge recherche et applique dans l'opération les critères méthodologiques qu'il a lui-même définis dans sa décision *Soleil d'or*. Par cette méthode, le juge administratif fait figure de garant des modalités de l'urbanisation du littoral, à condition toutefois qu'il soit saisi d'un projet litigieux.

---

[785] **CAA Bordeaux**, 19 mai 2020, *SCI du Four Sud*, n°18BX00546
[786] **TA Rennes**, 27 avr. 2009, *Préfet du Morbihan*, n°0901407
[787] **CAA** Nantes, 11 mai 2015, n°14NT00865
[788] **CE**, 7 fév. 2005, *Soleil d'Or et Commune de Menton*, n°264315
[789] **CE**, 27 juil. 2005, *Comité de sauvegarde du port Vauban-Vielle-Ville et Antibes-Est*, n°264336

454 Aussi, des objectifs différents recherchés par le législateur peuvent mener à la tentation d'apprécier cette notion selon la base légale invoquée. Lorsque l'article L. 121-8 est relatif à la continuité de l'urbanisation et vise la lutte contre le mitage urbain, l'article L. 121-13 consacre l'urbanisation en espace proche du rivage en veillant à la préservation du paysage. Ces variations de finalités aboutissent à des configurations différentes, et à des appréciations de la notion d'extension possiblement dissemblables selon l'un ou l'autre des articles de la loi « Littoral ». En outre, la réforme intervenue avec la loi ELAN a eu pour conséquence d'interdire l'opération de construction au sein d'un hameau, d'un groupe d'habitations. Ce dernier texte offre la possibilité de faire le parallèle avec l'enjeu des risques littoraux, auquel le juge administratif n'est pas étranger.

455 La loi ELAN ne bouscule pas fondamentalement l'architecture voulue par la loi « Littoral ». Celle-ci apporte toutefois une série de changements : affirmation du rôle du SCOT pour la définition des capacités d'accueil des constructions tenant compte des risques d'érosion et submersion ; le comblement des dents creuses en zone littorale pour les logements et hébergements ; des dérogations au principe d'urbanisation en continuité pour les activités agricoles, forestières et les cultures marines. A l'exception de la bande des cent mètres et des espaces proches du rivage, le comblement des dents creuses est possible dans des *« secteurs déjà urbanisés »*[790] en lieu et place de la notion de « hameaux existants ». Moins floue, la loi n'apporte pas pour autant de certitudes suffisantes sur la qualité de ce secteur pour être opératoire, laissant au juge administratif le soin de préciser, pour la première fois depuis l'adoption de la loi, qu'il s'agit d'un *« niveau intermédiaire d'urbanisation, entre ce qui est significativement urbanisé et ce qui est une urbanisation diffuse »*[791]. En toute hypothèse, ce secteur doit être identifié par le SCOT puis délimité par le PLU(i), conférant non pas au juge mais aux décideurs locaux un rôle fondamental dans la mise en œuvre de ces possibilités nouvelles de l'urbanisation. Pour autant, ces derniers se sont souvent révélés lacunaires dans la concrétisation des dispositifs nouveaux de la loi, laissant au juge le soin d'interpréter les dispositions dans l'attente de l'évolution des documents locaux, précision étant faite que le juge est tenu de motiver son refus de tenir compte d'un SCOT imprécis ou incompatible avec le droit applicable au littoral[792]. Avec la consécration du « secteur urbanisé », la loi ELAN élargit les possibilités d'urbanisation en continuité. Dans l'immédiat, le défaut de caractérisation légale,

[790] Art. L. 121-8 c. urb.
[791] **CE**, 22 avr. 2022, n°450229
[792] **CE**, 21 avr. 2023, n°456788

laisse craindre une interprétation jurisprudentielle plus favorable elle aussi à l'urbanisation que celle retenue par le passé. A l'inverse, dans sa décision du 22 avril 2022, la Haute juridiction invite à prendre en considération l'ensemble de *« l'environnement »*[793] du terrain d'assiette du projet et non les seules parcelles contiguës. L'appréciation globale de l'environnement rejoint celle fréquemment adoptée par Édouard Crepey, rapporteur public, lequel énonce régulièrement que *« le critère de continuité par rapport à une construction existante ne suffit pas à autoriser le projet, sans quoi il serait indéfiniment possible (…), d'accrocher des wagons aux wagons précédents »*[794]. L'appréciation jurisprudentielle laissée pour compte, le sentiment renvoyé par la loi reste celui d'un cadre favorable à la densification urbaine en zone littorale possiblement incompatible avec toute stratégie de recul du foncier menacé par le risque. Si du point de vue paysager, le remplissage des dents creuses permet de lutter contre le mitage urbain, il augmente le nombre d'enjeux à traiter. Plus encore, il exclut toute extension de la bande des cent mètres, dès lors que l'inconstructibilité qui est attachée à celle-ci ne peut être appliquée en espace urbanisé[795].

456 L'effectivité du droit applicable au littoral, notamment quant à l'organisation du sol, résulte d'une action accrue du juge administratif. Méthodologique, attentif à la réception de notions subjectives venues du législateur, cette contribution tend à assurer une interprétation raisonnée et équilibrée de la loi. Il n'en demeure pas moins que des textes comme la loi « Littoral » ou la loi ELAN ne jouent pas un rôle moteur dans la prévention des risques. Si une attention particulière doit être laissée à l'intervention du juge qui demeure un rempart à l'urbanisation incontrôlée, et donc à l'accentuation des expositions au risque, ce dernier ne se positionne guère à l'encontre de l'esprit de ces textes. Également, l'appréciation des juges du fond laisse apparaître du cas par cas, lorsque dans le même temps, l'interprétation faite par le Conseil d'État peut à chaque instant être frappée par un revirement de jurisprudence. Pourtant, au prisme de décisions souvent récentes, le juge administratif ouvre des perspectives envers l'enjeu du risque littoral. Encore marginales, voire symboliques pour certaines d'entre elles, celles-ci participent à une construction jurisprudentielle en phase avec un traitement juridique de l'environnement littoral menacé.

---

[793] *Ibid.*
[794] Voir les conclusions du rapporteur public **CREPEY E.**, sur CE, 19 juin 2013, *Commune de la Teste-de-Buch*, n°342061
[795] Art. L. 121-16 c. urb.

B. Une jurisprudence ambitieuse du juge administratif envers les causes potentielles du risque littoral

457 Plus spécifiquement à l'égard des menaces naturelles, notamment côtières, des décisions audacieuses du juge administratif vont permettre l'assimilation de principes théoriques envers des causes potentielles du risque littoral **(1)**, ou encore, appeler au respect des obligations juridiques de l'État utiles à la sauvegarde de l'environnement littoral **(2)**.

1. Une application audacieuse du principe de précaution : cas du lien extraction du granulat marin-érosion côtière

458 L'activité d'extraction de granulats marins est régie au sein du Code minier. Celle-ci englobe le sable ou encore les graviers sur les fonds du DPM. L'article L. 133-6 explique que *« l'exploitation de substances minérales autres que celles mentionnées à l'article L. 111-1 lorsqu'elles sont contenues dans les fonds marins appartenant au domaine public, est soumise au régime applicable à l'exploitation des substances de mines »*[796]. Ladite exploitation requiert la délivrance d'un titre de concession accordé par décret en Conseil d'État après instruction ministérielle, puis d'une autorisation domaniale lorsque les travaux, eux-mêmes autorisés par le préfet, portent sur le DPM. L'affaire discutée en l'espèce concernait l'activité d'extraction de granulats au large des côtes vendéennes. L'association « *Le peuple des dunes des Pays de la Loire et autre »*[797] et la communauté de communes de l'île de Noirmoutier demandaient au juge administratif d'annuler pour excès de pouvoir deux décrets accordant deux concessions d'exploitation à plusieurs sociétés. De prime abord, plusieurs éléments contextuels justifient que soit prêtée une attention particulière à la décision rendue le 25 février 2019. Historiquement, le besoin en sédiment, et donc de matière à extraire, est lié à l'usage massif de ce dernier en faveur de la construction qui nécessite du béton. À Wissant, l'association de protection de la Dune d'Aval, soucieuse d'un rééquilibre sédimentaire de la baie, aime rappeler que : *« le recul de la dune (...) était dû principalement aux interventions humaines (...) des prélèvements massifs de sable (...) entre 1944 et 1985. A cela s'ajoutèrent des extractions de sables et granulats opérés de 1973 à 1981 (...) pour répondre aux besoins de l'extension du port de*

[796] Art. L. 144-6 c. minier
[797] **CE**, 25 fév. 2019, n°410170

Dunkerque »[798]. Partant, l'extraction de granulat marin pourrait être potentiellement une des nombreuses causes de l'érosion côtière. Pourtant, l'article 24 loi « Littoral » aujourd'hui codifié au sein du Code de l'environnement, énonce que *« les extractions (...) sont limitées ou interdites lorsqu'elles risquent de compromettre (...) l'intégralité des places, dunes littorales, falaises (..) »*[799]. Or, ces termes ne s'appliquent pas en présence d'une exploitation ayant lieu sur des fonds marins, trop éloignés du rivage pour être affiliés au littoral[800]. Cependant, et la SNGITC témoigne en ce sens, les pouvoirs publics font le vœu d'un partage équilibré et d'une gestion durable de la ressource sédimentaire[801]. Par le biais du décret du 6 juillet 2006[802], les préoccupations environnementales doivent être obligatoirement prises en compte lors de l'attribution du titre minier. Suivant ce décret, le dossier de demande de titre et d'autorisation d'ouverture des travaux doit contenir une étude d'impact[803] et au besoin une évaluation des incidences Natura 2000[804]. Le projet quant à lui fait l'objet d'une enquête publique prévue à l'article R. 122-11 du même Code. Néanmoins, le principe d'indépendance des législations continue de faire obstacle à une plus large assimilation du droit minier aux enjeux environnementaux. Une difficulté surmontable pour le juge administratif quant au principe de précaution, qui en l'absence de renvoi au législateur pour en préciser les conditions de mise en œuvre, lui permet de reconnaître une applicabilité directe. Le principe de précaution impose aux autorités publiques de prendre des mesures permettant de prévenir un risque de dommage grave, irréversible à l'environnement, et ce y compris en présence d'une incertitude scientifique. Autrement dit, cette incertitude ne saurait prétexter une inaction face au risque.

459 Dans la décision étudiée du 25 février 2019, le Conseil d'État vise le principe de précaution régi à l'article 5 mais également l'article 1er de la Charte. La référence du juge à l'article 1er du texte interroge en ce que celui-ci vise le droit à un environnement respectueux de la santé humaine et non la sécurité. Il est donc possible de constater une appréciation large de la santé laquelle engloberait l'angoisse de voir sa propriété disparaître du fait du risque d'érosion. Lorsque l'érosion entraîne la disparition d'une zone urbanisée, les conditions de

---

[798] **QUENEY Y.**, *Retour sur l'atelier de terrain organisé par EUCC-France à Wissant en septembre 2006*, Les Amis de la baie de Wissant, avr. 2021, en ligne
[799] Art. L. 321-8 c. env.
[800] **CE**, 5 juill. 1999, n°197287
[801] Art. L. 321-14 c. env.
[802] Décret n°2006-798 du 6 juillet 2006
[803] Art. R. 122-3 c. env.
[804] Art. R. 414-21 c. env.

gravité et d'irréversibilité des dommages semblent remplies. Il vérifie les conditions posées à l'article 5 afin de soumettre l'activité en cause au principe de précaution, et s'attache à l'identification du risque de dommage grave et irréversible : *« Les études scientifiques (…) ont identifié des mécanismes par lesquels l'exploitation de granulats en mer pourrait avoir des incidences sur l'érosion côtière »*[805]. Or, lorsque le juge administratif s'intéresse à la condition de l'incertitude scientifique, il constate que l'appréciation du risque d'érosion *« repose seulement sur des modélisations mathématiques des processus physiques en jeu, aucun lien de cause à effet entre l'exploitation de granulats et l'érosion du trait de côte n'ayant pu être démontré »*[806]. Il est en effet plus délicat, tel qu'encore confirmé lors de récents travaux du CEREMA[807], qu'une certitude scientifique ne parvient pas à établir un lien de causalité entre extraction et érosion dunaire. C'est donc à travers les conséquences dommageables de l'activité que le juge opère une distinction entre les risques selon le niveau d'incertitude scientifique : lorsque le dommage à la biodiversité marine et à la qualité de l'eau est établi il relève du principe de prévention en vue d'anticiper ces risques certains. Au contraire, le dommage de l'extraction envers l'apport sédimentaire est soumis au principe de précaution, en ce que le contrôle restreint du juge limité à l'EMA, identifie une possibilité pour l'administration de modifier ou encore de réduire l'impact de l'exploitation (réduction des surfaces et du volume de l'activité). Certes, l'absence de caractère certain empêche la soumission de l'activité au principe de prévention. Seulement, le juge parvient à déduire des mesures suffisamment prises par le pétitionnaire (obligation d'un suivi environnemental périodique prévue au cahier des charges) aux fins de parer à la réalisation du dommage pour écarter le moyen tiré d'une méconnaissance du principe de précaution. Notons que l'admission de l'application du principe de précaution au risque d'érosion côtière en l'espèce n'aboutit pas à l'interdiction de l'activité économique. Cette décision reflète la difficile recherche d'un équilibre entre production économique et préservation de l'environnement littoral. Le juge écarte l'EMA reprochée aux décrets d'autorisation de l'activité en prônant l'intérêt économique de l'activité pour le territoire du Pays de la Loire permettant, selon lui, de relativiser l'incidence négative sur le trait de côte ou encore la pêche. C'est donc le raisonnement du juge administratif qu'il convient ici de souligner, ce dernier exerçant une mise en balance du coût économique et du coût environnemental du projet d'activité, selon une acceptabilité sociale des coûts. De façon

---

[805] *Ibid.*
[806] *Ibid.*
[807] **UNPG - CEREMA**, Rapport d'étude, *Évolution du trait de côte et extraction de granulats marins : points sur les connaissances et les pratiques actuelles*, juin 2021, en ligne

réaliste, la jurisprudence administrative incitant à l'extension du principe de précaution aux concessions minières est facilement enterrée à l'aune d'intérêts plus rentables. Plus optimiste cette fois, cet arrêt peut être lu comme une étape favorable à une encadrement légal voire contractuel plus rigoureux d'une activité pouvant impacter l'équilibre sédimentaire littoral, au nom des préoccupations environnementales.

460 Outre sa position notable dans l'application du corpus normatif environnemental et dans l'interprétation de textes applicables au littoral, le juge administratif se montre particulièrement précurseur dans l'assimilation de ces dispositions envers des causes potentielles et effets du risque naturel. Encore marginal à ce jour, ce type de décision laisse toutefois au juge administratif un rôle d'influence et de poids vis-à-vis des décideurs littoraux, lesquels peuvent être invités par lui-même à agir différemment ou plus vite face à l'évolution du climat.

2. Une jurisprudence administrative volontariste vis-à-vis des promesses d'adaptation au climat faites par l'État

461 Le « changement » ou « dérèglement » climatique constitue un paramètre supplémentaire dans l'appréciation du niveau de risque à moyen-long terme. Pour de nombreux scientifiques, l'augmentation de la température combinée à la fonte des glaces entraîne une dilatation thermique de l'eau jugée responsable de la montée du niveau marin. Lorsque la fonte des glaces constitue un apport d'eau supplémentaire en mer (volume et niveau), l'eau plus chaude occupe un volume tout aussi important que l'eau à basse température. D'autre part, c'est l'intensité et la fréquence du risque qui sont visées par les prévisions scientifiques vis-à-vis de l'évolution du climat. Mondial, le phénomène a amené des réflexions et discussions, puis des engagements des pays entre eux : convention-cadre des Nations unies sur les changements climatiques, Accord de Paris[808] etc. En la matière, le juge administratif énonce que si ces dispositions sont dépourvues d'effet direct, il estime pour autant qu'elles doivent *« néanmoins être prises en considération dans l'interprétation des dispositions de droit national »*[809]. Le respect par l'État des engagements de réduction de gaz à effet de serre (GES) ainsi que le développement de mesures d'adaptation au climat peuvent être lacunaires. Ce décalage entre la

[808] Décret n° 2016-1504 du 8 novembre 2016 portant publication de l'accord de Paris adopté le 12 décembre 2015, signé par la France à New York le 22 avril 2016
[809] **CE**, 19 nov. 2020, n°427301

promesse d'agir et l'action entraîne des collectivités locales, associations et citoyens à saisir le juge en vue de contraindre les décideurs à agir sur la base des engagements pris, en réparation d'un préjudice ou encore en demande de mesures supplémentaires.

462 Le maire de la commune de Grande-Synthe (Nord), située sur un polder à quelques kilomètres de la centrale nucléaire de Gravelines (Nord) craint la montée des eaux à moyen long-terme et le risque de submersion marine. Agissant à titre personnel, l'édile a saisi le ministre de l'Écologie et le Premier ministre d'un recours tendant au respect du budget carbone voté[810], au renfort des politiques mises en place pour réduire les émissions de GES et à l'arrêt des politiques publiques pouvant entraîner ces mêmes émissions. Ce dernier s'est fondé sur les obligations législatives de l'État mais également sur les principes 2 et 8 de la CESDHLF, interprétés par la décision néerlandaise *Urgenda*[811] comme énonçant l'obligation pour les États d'assurer la survie et des conditions normales à leur population. En l'absence de réponse, le Conseil d'État a été saisi d'un recours à l'encontre de la décision implicite de rejet de l'État du fait de son silence gardé durant deux mois. Dans sa décision du 19 novembre 2020, le juge administratif a fait droit à la demande de la commune littorale de Grande-Synthe, en ce qu'elle est directement exposée aux effets du « changement » climatique, puis admet une carence de l'État dans le respect de ses objectifs 2016-2019. Il enjoint enfin à ce dernier, sous un délai de trois mois, d'apporter la preuve que les politiques publiques mises en œuvre permettraient d'atteindre lesdits objectifs pour 2030. La décision du juge administratif participe à un mouvement plus global dans la multiplication de contentieux climatiques, dont certains juges ont consacré l'obligation de résultat en ce qui concerne l'adoption de mesures de réduction des émissions de GES conformes aux engagements pris au sein de traités climatiques. Le fait que le Conseil d'État fasse peser la charge de la justification au gouvernement penche potentiellement en faveur d'une obligation de résultat néanmoins discutable. Ici, le juge administratif semble peu enclin à nommer l'obligation ou l'engagement pour qualifier le corpus normatif environnemental, et se contente de parler « d'objectifs de réduction », par exemple de GES.

463 Ces saisines du juge administratif, en faveur d'une justice propre au climat, sont également à mettre en exergue à l'aune de la décision dite *Affaire du Siècle*. Saisi par quatre

---

[810] Loi n° 2015-992 du 17 août 2015 relative à la transition énergétique pour la croissance verte
[811] **CA**, La Haye, 9 oct. 2018, *État des Pays-Bas c. Fondation Urgenda*, n° 200.178.245/01

associations de défense de l'environnement, le Tribunal administratif de Paris a eu à connaître dès 2019 de quatre requêtes tendant à faire reconnaître la carence de l'État dans la lutte contre le « changement » climatique mais également d'obtenir sa condamnation à réparer un préjudice moral et un préjudice écologique nés de manquements potentiels de l'État en matière environnementale. Dans sa décision rendue le 14 octobre 2021[812], le juge administratif établit l'existence d'une obligation juridique imputable à l'État dans sa politique de lutte contre l'évolution du climat et se concrétisant pas un bloc d'objectifs et une ligne de direction, tous deux contraignants. Partant, le juge analyse le niveau de suffisance de l'action publique de prévention par le biais de cette obligation. A la différence de contentieux menés à l'étranger, notamment *Urgenda*, les quatre associations ont fait le choix de soulever la carence fautive de l'action publique du fait : d'un manquement aux engagements de l'efficacité énergétique, de la violation des objectifs de réduction d'émissions de GES, de l'absence d'évaluation de l'impact environnemental des politiques publiques ou encore de l'insuffisance d'adaptation aux conséquences du « changement » climatique. En rejetant les trois premiers moyens, le juge administratif estime que ces lacunes de l'État ne peuvent être regardées comme étant directement la cause de l'aggravation du préjudice écologique dont les requérants sollicitaient réparation. Le juge ne parvient pas à déceler un lien direct entre la faute, le manquement à l'obligation et l'aggravation des dommages climatiques. Si ce refus de prendre en compte ces différents points limite l'engagement d'une responsabilité climatique de l'État, le juge n'écarte pas la carence de celui-ci dans ses objectifs de réduction des émissions pour établir des préjudices. La consécration d'un préjudice subi par l'environnement, en raison de l'évolution climatique, est le second volet de cette jurisprudence administrative. La demande des requérants n'est pas surprenante et était d'ailleurs observée voire espérée par la doctrine[813]. Reprenant les études et argumentaires scientifiques des requérants, le juge se penche sur les effets de la fonte des glaces sur les écosystèmes, le réchauffement des mers puis la montée des eaux. A cette occasion, le juge identifie la hausse des températures comme un facteur d'aggravation de l'érosion comme de la submersion pour une majorité de la population[814]. Si les travaux scientifiques ont permis au juge administratif de souligner une urgence climatique, ses effets sur les écosystèmes puis les risques sur la population notamment littorale, ces derniers ont surtout contribué à qualifier le préjudice écologique, apprécié globalement par le juge sur le

[812] **TA Paris**, 14 oct. 2021, n°1904967, 1904968, 1904972, 1904976/4-1
[813] **BELRHALI-BERNARD H. et al**., « Les imperfections de la responsabilité administrative environnementale », *revue AJDA*, 29 oct. 2018, p. 2055-2081
[814] *Ibid.* point 16

temps long. L'attention portée par le juge administratif au cas de la recevabilité de l'action en indemnisation du préjudice écologique devant lui était pressentie mais plus difficile à atteindre. Ce type de préjudice est consacré à l'article 1247 du Code civil comme *« une atteinte non négligeable aux éléments ou aux fonctions des écosystèmes ou aux bénéfices collectifs tirés par l'homme de l'environnement »*[815]. Combinée à cette jurisprudence, l'identification des éléments et fonctions des écosystèmes ou encore des éléments collectifs affectés par les émissions de GES de l'État n'est pas mince. Or, sur la base des dégradations de l'environnement imputables au « changement » climatique, le Tribunal reconnait comme établi le préjudice écologique des requérants et permet l'incorporation de ce préjudice dans le droit de la responsabilité administrative. Enfin, si cette décision consacre le caractère préventif de la responsabilité environnementale, la réparation économique du préjudice devant le juge administratif reste difficilement accessible surtout pour l'euro symbolique comme en l'espèce. A la lecture des conditions fixées par ce dernier, le requérant doit démontrer l'impossibilité et ou l'insuffisance des mesures de réparation de l'environnement puis établir le montant de l'indemnisation sur la base du coût de la réparation.

464 Il reste que la décision *l'Affaire du Siècle* rendue par le Tribunal administratif de Paris constitue les prémices d'un mouvement jurisprudentiel climatique qui tend à s'affirmer année après année. En témoigne la décision rendue le 10 mai 2023[816], dans le contentieux opposant la Commune de Grande-Synthe, menacée par la submersion marine, à l'État. Pour la troisième fois consécutive, le juge administratif conclut que sa précédente décision[817] ne peut être considérée comme ayant été exécutée et adresse en conséquence une nouvelle injonction au Gouvernement, en enjoignant à ce dernier de prendre d'ici le 30 juin 2024 toutes les mesures supplémentaires utiles aux objectifs de réduction des émissions de GES à l'horizon 2030. Le citoyen ou toute association intéressée pourront potentiellement contraindre l'État au respect de ses engagements à l'égard du « changement » climatique en ce que notamment ce dernier constitue un paramètre dans le processus des menaces naturelles. En témoigne la récente décision *Verein KlimaSeniorinnen Schweiz et autres c. Suisse*[818] rendue par la CEDH le 9 avril 2024. La Cour a été saisie par une association dont l'ensemble des membres étaient des femmes âgées préoccupées par les conséquences du « réchauffement climatique » pour leur santé ainsi

[815] Art. 1247 c. civ.
[816] **CE**, 10 mai 2023, *Grande-Synthe*, n°467982
[817] **CE**, 1er juil. 2021, *Grande-Synthe*, n°427301
[818] **CEDH**, 9 avr. 2024, *Verein Klimaseniorinnen Schweiz et autres c. Suisse*, n°53600/20

que leurs conditions de vie. La requérante prétendait que les autorités suisses ne prenaient pas de mesures suffisantes pour réduire les effets du « changement » climatique. La Cour a conclu que la Suisse a manqué aux obligations que la CESDHLF lui imposait, au titre des articles 2 et 8 de celle-ci, laquelle consacre un droit à une protection effective par les Etats sur la vie, la santé, le bien-être et la qualité de vie. Cette décision recherche un équilibre entre la consécration d'un nouveau droit de l'homme, à savoir à une protection effective par les États contre les aléas climatiques, et la marge d'appréciation nationale de ces derniers. Pour elle, les autorités suisses n'ont pas défini les moyens d'atteindre les objectifs de réduction des émissions de GES comme le prévoient ses engagements internationaux. Cette décision est notable en ce qu'elle pourrait permettre d'harmoniser les jurisprudences nationales, la jurisprudence de la CEDH s'imposant aux législateurs nationaux comme aux juridictions nationales. Si la Cour a élevé le niveau d'exigence qui pèse sur les requérants qui souhaiteraient la saisir sur l'enjeu climatique, notamment épuiser les voies de recours internes en amont et de démontrer la qualité de victime[819], le juge national pourra désormais appliquer la CESDHLF. Il reste que les engagements internationaux, à l'instar des Accords de Paris, ne pourront être directement invoqués par les requérants, lesquels demeureront des outils d'interprétation de lois nationales potentiellement insuffisantes notamment.

465 Au regard des engagements pris par l'État, le contentieux administratif pourrait être amené à être de plus en plus sensible à un devoir de cohérence de l'État en matière climatique, qui peut intéresser le risque littoral et contraindre celui-ci à agir en littoral menacé.

[819] **CEDH**, 9 avr. 2024, *Carême c. France*, n°7189/21 ; **CEDH**, 9 avr. 2024, *Duarto Agostinho et autres c. Portugal*, n°39371/20

Conclusion Section 1 :

466 Le contrôle du juge administratif, certes restreint en matière d'urbanisme, place ce dernier comme un acteur incontournable dans l'action attachée au littoral. Pragmatique, il veille à la légalité des zonages retenus dans la planification locale à travers l'erreur manifeste d'appréciation. Les nombreuses décisions rendues permettent de déceler une vision protectrice à l'étude de projets d'aménagement soumis en présence d'une menace naturelle. L'action préventive au prisme des risques en présence trouve également un écho auprès de la jurisprudence administrative qui veille ici à la proportionnalité des mesures de police sur l'information et travaux de protection. Les défaillances ou insuffisances de cette action à l'aune de catastrophes préjudiciables donnent régulièrement au juge administratif l'occasion d'engager la responsabilité pour ou sans faute des autorités locales. Ce climat qui doit motiver l'obligation d'agir, sur le fondement du principe de précaution notamment, est d'autant plus prégnant que des causes exonératoires, à l'image de la force majeure, peuvent reculer au regard d'une connaissance davantage établie des phénomènes naturels. D'autre part, l'action du juge administratif à l'égard des risques naturels s'apparente à son interprétation du corpus normatif environnemental, parfois incomplet, qui lui permet de rechercher un équilibre entre les composantes d'un territoire comme le littoral : le développement économique d'une part, la préservation de l'environnement littoral d'autre part. Enfin, son interprétation des règles environnementales, si elle peut encore être marginale voire symbolique, peut dissimuler des décisions audacieuses et récentes à l'égard de causes du risque littoral à l'instar des cas d'extraction minière ou des engagements de l'État sur les émissions de gaz à effet de serre.

Section 2 : Le juge judiciaire : un rôle clé de voute dans l'appréciation-réparation-répression

467 L'influence prégnante des juridictions judiciaires dans la vie du littoral menacé voire dévasté est désormais établie. Le volet procédural administratif des territoires soumis aux risques littoraux, est complété par l'intervention du juge pénal, chargé de sanctionner les décideurs locaux **(§ 1)**. Le juge judiciaire est également présent dans le paysage du littoral menacé lorsqu'il répare les effets des phénomènes naturels ou encore lorsque son contrôle est requis en appui d'actions côtières d'adaptation **(§ 2)**.

§ 1 : Une intervention marquante du juge répressif en appui de la sentence administrative

468 Les décideurs locaux peuvent voir leur responsabilité pénale engagée. Cependant, consciente des difficultés attachées au mandat local, la loi a fixé une série de conditions permettant d'accéder à cet engagement **(A)**. Seulement, il ne s'agit pas d'un blanc-seing à l'égard de l'action locale, qui peut entrer en voie de condamnation dans le maniement de la menace littorale par celle-ci **(B)**.

A. Les prérequis importants de l'engagement de la responsabilité pénale du fait des risques littoraux

469 Lors d'évènements littoraux dommageables, un engagement de la responsabilité pénale des acteurs littoraux par les victimes nécessite de tenir compte de facteurs fixés par la loi : à la fois le principe de l'irresponsabilité pénale de l'État **(1)** ainsi que les conditions renforcées de l'engagement de la responsabilité des élus locaux fixée par la loi « Fauchon » **(2)**.

1. Un principe d'irresponsabilité de l'État à combler

470 L'irresponsabilité de l'État est expressément visée par l'article 121-2 du Code pénal. Ce principe emporte des conséquences envers les contentieux du littoral puisque les services déconcentrés ne peuvent donc logiquement faire l'objet de poursuites pénales en cas de dommages. Ce dernier trouve son explication à plusieurs égards : dans la « puissance » publique qui est souveraine ainsi que dans la détention par ce dernier d'un monopole du droit de punir. En quelque sorte, l'État ne pourrait s'infliger à lui-même une sanction pénale. Par contre, la responsabilité pénale des personnes morales peut être engagée. Seulement, ce même

article du Code pénal limite l'engagement de la responsabilité envers les collectivités territoriales et leurs groupements. L'alinéa 2 prévoit ainsi qu'ils *« ne sont responsables pénalement que des infractions commises dans l'exercice d'activités susceptibles de faire l'objet de conventions de délégation de service public (DSP) »*[820]. Partant, seul le dommage réalisé au cours d'une activité de service public permet d'entrevoir un engagement de la responsabilité pénale des collectivités.

471 Les interrogations portant sur la définition de la DSP ont par ailleurs été levées par la loi du 11 décembre 2001 dite « MURCEF »[821], désormais transposée à l'article L. 1121-3 du Code de la commande publique. Au cours du contentieux, il appartient alors au juge pénal non pas de constater l'existence d'une DSP mais de vérifier que l'activité en cause aurait pu faire l'objet d'un tel contrat. Pour exemple, celui-ci a pu juger que l'activité d'animation d'une classe découverte est insusceptible d'une délégation[822], à la différence de l'exploitation d'un domaine skiable d'une commune[823]. Cet aspect suppose donc que le juge judiciaire procède à une appréciation du caractère délégable de l'activité. Généralement, celui-ci opère une distinction entre activités d'organisation du SP, par principe indélégables, et celles relatives à l'exploitation du SP, qui pourront être confiées à des tiers. Une telle distinction entre les deux types d'activités n'est pas aisée et peut engendrer des différences d'interprétations selon les juridictions. La jurisprudence permet cependant de dégager une marge entre des activités insusceptibles de délégation, entraînant l'irresponsabilité pénale des collectivités et des groupements puis celles, pouvant amener à l'engagement de la responsabilité pénale. La Cour de cassation considère que les missions liées à l'organisation d'un SP ne sauraient être déléguées à des tiers. L'exercice de ces dernières ne peut donc entraîner l'engagement de la responsabilité pénale de ces entités. A cet égard, la Cour de cassation a rappelé que *« si l'exploitation du service (…) est susceptible de faire l'objet d'une délégation de service public, il n'en va pas de même de son organisation »*[824]. En ce sens, la responsabilité de la Commune ne peut être recherchée en cas d'incident causé par l'installation d'un abribus près d'un carrefour dangereux, en ce que le choix des lieux des arrêts relève de l'organisation du SP et non de son exploitation.

---

[820] Art. L. 121-2 c. pén.
[821] Loi n° 2001-1168 du 11 décembre 2001 portant mesures urgentes de réformes à caractère économique et financier
[822] **Cass**. crim., 12 déc. 2000, n°9883969
[823] **Cass**. crim., 14 mars 2000, n°9982871
[824] **Cass**. crim., 6 avr. 2004, n°0382394

472 De même, le juge judicaire, comme le juge administratif, refuse la délégation d'activités en raison de leur nature. Le second a historiquement exclu la délégation à des tiers de l'administration l'exercice de missions de police administrative[825]. Ce point rejoint la règle selon laquelle la délégation ne peut porter sur une prérogative de puissance publique. Partant, et contrairement aux aspects administratifs observés précédemment, la mission de police administrative ne peut donc entraîner l'engagement de la responsabilité pénale des collectivités locales lors d'une infraction commise dans leur exercice. Encore faut-il que les pouvoirs de police n'entrent pas dans une délégation d'un service public industriel et commercial (SPIC). En matière de risque naturel, la Chambre criminelle a ainsi délimité la participation des pouvoirs de police selon l'activité en cause : *« le pouvoir de police en matière de prévention (...) n'exclut pas, en cas de méconnaissance des obligations de sécurité prévues par la loi, les règlements ou le contrat, la responsabilité de l'exploitant vis-à-vis de l'usager, dans le cadre d'une délégation de service public industriel et commercial (...) »*[826]. Puisque le contrat portait sur un SPIC, de nature délégable, les décisions prises étaient également transférées, justifiant la responsabilité des prévenus, notamment du maire. Dès lors, les collectivités territoriales peuvent voir leur responsabilité pénale engagée à raison de l'infraction commise dans l'exercice d'activités susceptibles de DSP mais également de l'infraction commise par les organes de ces dernières ou leurs représentants pour leur compte.

473 Ainsi, la commune, en tant que personne morale de droit public, ne peut voir sa responsabilité pénale engagée pour un contentieux relatif aux mesures d'urbanisme ou de police administrative, ces activités se trouvant en dehors du cadre des DSP. Dans le silence de l'article L. 121-2 du Code pénal, d'autres personnes publiques que l'État et les collectivités, d'ailleurs nombreuses en bande côtière, pourraient encourir un engagement de leur responsabilité pénale selon des modalités similaires à la personne de droit privé. En ce sens, le juge répressif peut rechercher la responsabilité d'un établissement public administratif (EPA) ou industriel et commercial (EPIC), voire d'un GIP. En raison cependant du principe d'irresponsabilité pénale de l'État, les élus locaux sont en première ligne dans l'action de prévention-gestion. Face à la menace importante d'une condamnation pénale des élus locaux, le législateur s'est saisi de la spécificité de leur action pour renforcer les conditions d'engagement de leur responsabilité, sous réserve toutefois d'une appropriation par le juge de ce dispositif plus favorable.

---

[825] **CE**, 17 juin 1932, *Ville de Castelnaudary*, n°12045
[826] **Cass**. crim., 9 novembre 1999, n°98-81.746

2. Des lois favorables à l'atténuation de la responsabilité pénale des acteurs locaux

474 Depuis la réforme du Code pénal, entrée en vigueur le 1er mars 1994, l'article L. 121-3 énonce que les crimes et délits sont des infractions intentionnelles. Il demeure cependant une exception pour les délits, visée à l'alinéa 2 de cet article, qui énonce que lorsque la loi ou le règlement le prévoit, il peut exister des délits en cas d'imprudence, de négligence ou encore de mise en danger de la vie d'autrui. Ceci entraîne ainsi la disparition des délits matériels, le fait étant suffisant pour caractériser l'infraction. Les délits non intentionnels sont transformés en imprudence, négligence ou en mise en danger délibérée. Le juge doit rechercher la volonté de commettre une infraction. Dès lors, le maire peut être poursuivi pénalement tout comme la commune[827]. Par crainte d'une systématisation des poursuites pénales à l'encontre des élus, le législateur s'est cependant ému de la situation par deux lois successives d'abord en 1996[828] puis en 2000[829]. Ce dernier a cherché à établir un régime de responsabilité qui certes n'exonère pas les acteurs locaux mais tient compte des spécificités ainsi que des difficultés liées à la gestion d'une collectivité. Au titre de la loi de 1996, l'article L. 121-3 du Code pénal précisait que *« Il n'y a point de crime ou de délit sans intention de le commettre. Toutefois (...) il y a délit en cas de mise en danger délibérée de la personne d'autrui. Il y a également délit (...) en cas d'imprudence, de négligence ou de manquement à une obligation de prudence ou de sécurité ».* Ce texte prévoyait par là même l'obligation d'apprécier *in concreto* les infractions d'imprudence. Si elle a pu apaiser, du moins provisoirement, la loi est apparue encore insuffisante pour les élus et décideurs publics. Pour ces derniers, l'appréciation des juges du fond ne penchait pas encore assez en leur faveur.

475 Avec la loi dite « Fauchon » de 2000, le législateur s'est essayé à la réforme de l'imprudence et de ses effets pénaux. Désormais, l'article L. 121-3 du même Code énonce : *« (...) il y a également délit lorsque la loi le prévoit en cas de faute d'imprudence, de négligence ou de manquement à une obligation de prudence ou de sécurité (...) »*. Dès lors, les personnes physiques qui ont créé ou participé à créer le fait dommageable ou qui n'ont pas pris les mesures adéquates sont responsables sur le plan pénal même lorsqu'elles n'ont pas directement participé au dommage. Il est toutefois nécessaire d'établir que ces personnes ont violé, de façon

[827] **Cass.** crim., 11 déc. 2001, n°0087705
[828] Loi n°96-393 du 13 mai 1996 relative à la responsabilité pénale pour des faits d'imprudence ou de négligence
[829] Loi n° 2000-647 du 10 juillet 2000 tendant à préciser la définition des délits non intentionnels

délibérée, une obligation de prudence ou de sécurité, ou ont commis une faute caractérisée, qui exposerait autrui à un risque d'une particulière gravité, que celles-ci ne pouvaient ignorer. Il appartient donc au juge de caractériser l'accomplissement de diligences normales ou non, le rôle des acteurs, puis de démontrer la faute. Cette dernière doit être caractérisée, à savoir celle qui confronte autrui à un risque grave que le décideur ne pouvait ignorer. La définition de cette dernière a donné lieu à des débats doctrinaux. Pour Frédéric Desportes, *« (…) on ne voit pas, a priori, comment retenir une faute qui ne le serait pas. Il résulte cependant des débats parlementaires qu'il faut entendre par cette expression que la faute doit présenter « un certain degré de gravité », « une particulière évidence », « un caractère affirmé » »*[830]. Pour d'autres auteurs, la faute doit être d'une *« particulière évidence, une particulière intensité, sa contenance doit être établie, elle doit correspondre à un caractère blâmable, inadmissible »*[831].

476 Si la loi « Fauchon » a été votée pour mieux protéger les élus locaux dans l'accomplissement de leurs missions de service public, il reste qu'elle profite plus globalement à l'ensemble des personnes physiques. Peuvent ainsi bénéficier des dispositions prévues à l'article L. 121-3 du Code pénal, les agents employés par des structures de gestion d'espaces naturels notamment, ou encore leurs propriétaires. La règle qui figure à l'article L. 121-3 alinéa 3 du Code pénal selon laquelle l'élu commet une faute d'imprudence, est reprise à l'article L. 2123-4 du CGCT. Ce cadre juridique doit cependant être nuancé à l'aune des personnes exerçant des missions de sécurité civile ou concourant à celles-ci : agents de l'État, sapeurs-pompiers, collectivités. Le législateur a en effet prévu un renforcement de l'appréciation *in concreto* de la faute par l'introduction de deux critères supplémentaires : l'urgence dans laquelle s'exerce les missions puis les informations dont elles disposent au moment de leur intervention[832].

477 Si l'esprit de la loi dite « Fauchon » de juillet 2000 était de préciser les conditions d'engagement de la responsabilité pénale des décideurs locaux et de mener à une appréciation in concreto de leurs comportements, il est possible de s'interroger sur son maniement par le juge répressif. L'efficience de ce texte dépend en effet de la façon dont le juge souhaite se l'approprier et l'interpréter. La tendance jurisprudentielle illustre une interprétation extensive

---

[830] **DESPORTES F.**, *La responsabilité pénale en matière d'infraction non-intentionnelles, Rapport annuel de la Cour de cassation*, La responsabilité, Ed. La documentation française, avr. 2003
[831] **BENILLOUCHE M.**, « La faute et les délits non-intentionnels », *ISP*, en ligne
[832] Art. L. 721-2 c. sec. int.

des conditions posées par la loi lorsque la responsabilité de l'élu est recherchée. A défaut de rechercher la faute susvisée, à savoir « caractérisée », la simple abstention peut suffire à engager celle-ci. Le juge use par exemple des articles L. 2212-2 et L. 2212-4 relatifs au pouvoir de police, au péril dit « imminent » ou encore à l'article R. 111-2 quant aux mesures d'urbanisme, pour retenir la violation manifeste et délibérée d'une obligation de *« prudence ou de sécurité prévue par la loi ou le règlement »*[833]. De telles décisions ont pu raviver la crainte des élus quant au risque de condamnations pénales prises selon une interprétation trop large de la loi « Fauchon ». Pour d'autres, la condamnation pénale des décideurs locaux paraît difficile à obtenir. Il en est ainsi des préoccupations de santé publique, à l'image de l'amiante, pour lesquelles des associations requérantes ne parviennent pas à caractériser la responsabilité pénale de potentiels acteurs en présence, non plus en raison de conditions mais d'obstacles supplémentaires posés par la loi « Fauchon »[834].

478 Ces remous autour de la loi « Fauchon » permettent toutefois de constater que le juge pénal n'entend pas déresponsabiliser les élus. A l'occasion de catastrophes naturelles notamment littorales après lesquelles les victimes ressentent le besoin de « trouver un responsable », le juge parvient à appliquer une série de délits non-intentionnels, permettant d'apprécier plus globalement le rôle résiduel de l'angle pénal vis-à-vis des mutations de l'environnement et de leurs effets sur les populations.

B. Le risque comme source de responsabilité pénale : la coexistence entre une répression classique et la justice spécialisée de l'environnement

479 Les agissements ou omissions dans la prévention-gestion des risques littoraux peuvent se voir sanctionnés **(1)** et il est désormais possible de s'interroger sur une responsabilité pénale plus globale et propre à l'environnement littoral selon le facteur « changement » climatique **(2)**.

---

[833] **Cass**. crim. 18 mars 2003, n°0283523

[834] **DÉRIOT G**., rapport d'information n°37, au nom de la mission commune d'information, *Le bilan et les conséquences de la contamination par l'amiante*, disponible sur le site du Sénat, 2005

1. La prédominance des délits non-intentionnels comme clé de voute de la responsabilité pénale

480 L'élément déterminant qui peut permettre au juge pénal d'entrer en voie de condamnation réside dans une appréciation de la connaissance que le prévenu pouvait avoir du risque, d'une obligation préventive puis du maniement d'une information dont il devait potentiellement faire usage. Le seul cas de qualification pénale relevant de la matière des risques naturels est consacré à l'article L. 562-5 du Code de l'environnement qui énonce que : *« le fait de construire ou d'aménager un terrain dans une zone interdite par un plan de prévention des risques naturels prévisibles (...) est puni des peines (...) »*[835]. Cette qualification pénale nécessite donc l'approbation d'un PPRN, puis le non-respect de ladite règlementation. Seulement, lorsque le PPRN n'est pas encore approuvé, le Code pénal n'est pas doté d'une infraction spécifique. Ce constat peut être interrogé, puisqu'il n'est pas tenu compte du degré d'avancement de certains PPRN. Ces errements juridiques, et plus spécifiquement l'absence de sanction dédiée pour cette situation, permettent encore de constater de nombreux PPRN au stade de projet pendant plusieurs années. Lors de la tempête « Xynthia », le risque de submersion marine s'est produit alors que le PPRL était toujours en cours d'élaboration depuis près de dix ans. Le Code pénal permet d'appréhender les faits et agissements de l'homme, susceptibles d'être réprimés. Trois chefs d'inculpation peuvent particulièrement s'appliquer. La première qualification pénale est relative au fait de s'abstenir de combattre un sinistre visé à l'article L. 223-7 du Code pénal. La législation vise ainsi à sanctionner la personne qui s'abstient de joindre les secours, sans risque pour elle, ce qui revient à se rapprocher du délit de non-assistance à personne en danger. Cependant, la qualification commande une faute commise pendant la réalisation de la catastrophe et suppose une abstention « volontaire » d'intervenir, écartant de fait l'insuffisance ou l'inadaptation des mesures prises.

481 Dès lors, les deux qualifications les plus courantes constituent le délit d'homicide involontaire, visé à l'article L. 221-6 du Code pénal ainsi que le délit de mise en danger de la vie d'autrui, réprimé à l'article L. 223-1 du même Code. Concernant le premier d'entre eux, notons que les blessures involontaires sont elles aussi visées par les articles L. 222-19 et suivants du Code pénal. La condamnation d'un élu d'une commune montagnarde faisant suite

[835] Art. L. 562-5 c. env.

à une avalanche meurtrière[836], fondée sur l'article L. 121-3 a ouvert la voie à la mise en cause des décideurs locaux et notamment des maires. Le juge rappelle dans sa décision du 17 juillet 2003 que le maire est chargé, sous le contrôle du préfet, de la police municipale qui a pour but d'assurer la sécurité publique par des mesures de précautions contre les risques naturels. De plus, il rappelle, au sens de l'article L. 2212-2 du CGCT qu'en cas de danger grave ou imminent, notamment de risque naturel, le maire doit prescrire des mesures de sûreté exigées par les circonstances. Autrement dit, le juge estimait que le maire de Chamonix avait une « boite à outils » suffisante pour agir. L'État ne pouvant être poursuivi pénalement, le maire porte dès lors une lourde responsabilité, et la réalisation du dommage implique que ses pouvoirs de police, ses décisions ou absences d'action en matière d'urbanisme soient invoqués. Dans le cadre de l'affaire « Xynthia », il est acquis que le maire de la Faute-sur-mer n'a pas cherché volontairement la mort de vingt-neuf de ses concitoyens. Il résultait donc que les fautes reprochées n'ont pas généré directement le dommage de telle sorte que la causalité est indirecte. Il faut alors démontrer que les agissements ont pu créer ou contribuer à créer la situation dommageable ou établir que l'édile n'avait pas pris les mesures pour l'éviter. Aussi, les fautes ne se conçoivent que si le maire avait au préalable connaissance du risque de submersion au sein de la commune qu'il administrait. Partant, dans le processus de l'occupation des sols vendéen, plusieurs acteurs publics et privés ont pu faire l'objet d'une mise en examen pour homicides involontaires et mise en danger de la vie d'autrui : le maire, deux de ses adjoints, le promoteur immobilier ou encore un fonctionnaire de l'ancienne Direction départementale de l'équipement.

482 Quant au délit de mise en danger de la vie d'autrui, l'article L. 223-1 du Code pénal punit d'un an d'emprisonnement et de quinze mille euros d'amende le fait d'exposer directement autrui au *« risque immédiat de mort ou de blessures pouvant entraîner une mutilation ou une infirmité permanente par la violation d'une obligation particulière de sécurité ou de prudence imposée par la loi ou le règlement »*[837]. Dès lors, trois conditions, cumulatives, doivent être réunies pour qu'un tel délit soit établi : la violation d'une obligation particulière de sécurité ou de prudence, qui doit exposer la victime à un risque de mort ou de blessures graves. Enfin, elle doit être manifestement délibérée, de sorte que la victime devra spécialement établir que le non-respect d'une règle de sécurité est intervenu en connaissance

[836] **TGI Bonneville**, *Montroc*, 17 juill. 2003
[837] Art. L. 223-1 c. pén.

de cause. Seulement, si les poursuites sont importantes, celles qui prospèrent sont assez rares. Y compris en présence d'une autorisation administrative le juge peut poursuivre la négligence fautive du maitre d'ouvrage qui sollicite une autorisation d'aménagement dans un espace exposé aux risques naturels, ou encore l'agent qui a délivré ladite autorisation, qui aurait dû la refuser, s'il est établi que ces derniers ne pouvaient ignorer la présence du risque. Cette obligation de sécurité ou de prudence doit être particulière et non générale, et doit trouver sa source dans un texte légal règlementaire. La jurisprudence a eu l'occasion de préciser ce que l'on entend par « règlement », tel que visé à l'article L. 121-3 du Code pénal. Celui-ci vise le règlement au sens constitutionnel du terme, c'est-à-dire les actes administratifs à caractère général et impersonnel. Tel n'est pas le cas d'un arrêté préfectoral autorisant une ICPE[838] ou encore d'un arrêté préfectoral déclarant un immeuble insalubre et enjoignant des travaux de conformité au propriétaire[839]. La chambre criminelle estimait d'ailleurs dès 1996 que l'ancien article L. 131-2 du Code des communes, devenu L. 2212-2 du CGCT, qui confie au maire le soin de prévenir et faire cesser les événements survenant sur le territoire de sa commune, et compromettant la sécurité des personnes, *« ne crée pas à sa charge d'obligation particulière de sécurité »*[840] au sens du Code pénal, en raison du fait que les prescriptions sont, selon elle, trop générales. En revanche, la cour reconnait l'infraction lorsqu'il y a violation des normes urbanistiques en présence d'un PPRI[841]. Aussi, il revient aux victimes de démontrer que la violation de l'obligation fût la cause directe du risque auquel fût exposé autrui. Toutefois, la Cour de cassation a admis le 30 octobre 2007[842] que la faute reprochée n'a pas à être la cause globale du risque. La méconnaissance de l'obligation de sécurité doit donc être volontaire et le prévenu doit avoir eu conscience du risque créé. Car en présence d'une catastrophe naturelle, sanitaire ou encore industrielle, le requérant est face à deux difficultés : démontrer le lien de causalité entre une faute et un risque puis démontrer la conscience du risque chez l'auteur. Il s'agit des raisons pour lesquelles des initiatives parlementaires ont souhaité modifier l'incrimination à l'instar de la proposition de loi de janvier 2011 désirant faire évoluer la terminologie de l'article L. 121-3, et notamment « le règlement » par « les règlements », ceci afin d'intégrer les obligations de sécurité contenues dans la règlementation d'origine privée mais aussi dans les actes administratifs individuels. Initiative qui n'a finalement pas abouti.

[838] **Cass**. crim., 30 oct. 2007, n°0689365
[839] **Cass**. crim. 10 mai 2000, n°9980784
[840] **Cass**. crim. 25 juin 1996, n°9586205
[841] **Cass**. crim. 31 janv. 2001, n°0081013
[842] *Ibid.*

Ainsi, ces difficultés ont pu trouver un écho particulier au sein de l'arrêt, rendu par la Cour d'appel de Poitiers en 2016[843]. Lors du jugement contesté de 2014, rendu par le Tribunal correctionnel des Sables d'Olonne, le juge avait condamné le maire de la commune à quatre ans de prison ferme, fait exceptionnel. De même, l'adjointe à l'urbanisme avait été condamnée pour la mort de quatre personnes pour homicides involontaires, à l'image du gestionnaire de la digue, lui aussi condamné à dix-huit mois de prison pour la même infraction pour défaut de surveillance. La condamnation lourde du premier édile s'explique notamment par la violation de toutes les obligations de sécurité à la charge d'un maire, sa connaissance du risque ou encore son déni. Il ressort du dossier que le maire fût destinataire pendant douze ans de multiples informations en lien avec l'existence d'un risque de submersion marine pouvant muter en catastrophe et impacter son territoire. Pour le tribunal, le maire a accepté délibérément de faire courir un risque à ses concitoyens puis de les laisser sans aucune protection, si bien qu'il s'agit d'un risque connu, avéré et certain. Ces méfaits furent pleinement imputables aux deux décideurs publics, à savoir le maire et son adjointe à l'urbanisme.

483 La Cour d'appel n'est toutefois pas du même avis. Les spécialistes s'attendaient à ce que les peines du maire soient allégées et que l'exception d'incompétence du juge judiciaire soit admise en raison de fautes qui ne seraient pas détachables du service. L'exception d'incompétence du juge judiciaire au profit d'un élu permet alors au tribunal administratif de se prononcer sur les réparations civiles. Celle-ci, lorsqu'elle est soulevée, est d'ailleurs rarement rejetée. C'est la raison pour laquelle, la décision de première instance de 2014 fût importante du point de vue pédagogique en matière de prévention des risques naturels, puisque le maire ne pouvait guère être relaxé. Toutefois, le juge d'appel, semble être allé beaucoup plus loin que l'on ne le pensait en contredisant les premiers juges. Le maire a vu sa peine réduite à deux ans avec sursis, et les autres prévenus furent tout simplement relaxés. En prenant l'exemple de l'adjointe à l'urbanisme, la Cour refuse, contrairement au tribunal, de tenir compte de son environnement familial et professionnel puisque celle-ci était d'ailleurs agent immobilier dans la commune. Quant aux homicides involontaires de ses locataires dont elle était accusée, le juge d'appel retient que : *« l'on peut supposer, compte tenu de sa pratique professionnelle d'agent immobilier, que si elle avait eu conscience qu'elle exposait ses locataires ou compromettait son*

[843] **CA Poitiers**, 4 avr. 2016, n°16/00199

investissement financier, et voir sa responsabilité mise en cause, elle n'aurait jamais fait construire ni même mis en location les biens litigieux (…) »[844].

484 A l'image du juge administratif, l'intervention du juge pénal est marquée par une large liberté dans l'appréciation du risque. Le caractère non intentionnel des infractions renforce le caractère primordial de l'appréciation du magistrat sur la faute. A travers les délits non-intentionnels, la responsabilité des acteurs littoraux peut être invoquée en plusieurs hypothèses : imprudence, négligence etc. Les causes d'exonération n'interviennent pour leur part que de manière restreinte puisque seules la force majeure ou la faute de la victime pourront être invoquée, le juge pénal se livrant à une interprétation restrictive de celles-ci. Le regard du juge répressif sur l'action de prévention-gestion est nourri. Plus spécifique au littoral, l'affaire « Xynthia », bien qu'ayant suscité de nombreux débats au lendemain du jugement rendu par la Cour d'appel de Poitiers quant aux peines réduites, constitue un avertissement sérieux auprès des décideurs et acteurs publics, d'autant plus lorsque la responsabilité pénale se cumule avec la responsabilité administrative. Faut-il toutefois considérer qu'un droit pénal, sous l'impulsion d'une jurisprudence elle-même répressive, pourrait s'entremêler durablement dans le corpus normatif de l'environnement et constituer un paramètre supplémentaire à toute action préventive et de gestion à l'aune d'un « changement » du climat ?

[844] *Ibid.*

2. Vers une responsabilité pénale de l'environnement utile au défi de la montée des eaux ?

485 La prévention-gestion des risques, appréhendée à l'aune de la responsabilité pénale, doit aussi être interrogée du fait des prévisions climatiques dont la réalisation pourrait accentuer la fréquence et l'intensité des phénomènes littoraux. Un second volet cette fois affilié au droit pénal de l'environnement, pourrait-il être utile dans la réduction et la sanction de ces phénomènes ?

486 L'actualité n'a de cesse de rappeler le caractère impératif d'une action de prévention envers les atteintes à l'environnement, le « réchauffement » climatique et le besoin d'une transition écologique plus efficiente. Or, si une réglementation environnementale foisonne, les condamnations pour délits semblent marginales si bien que la doctrine s'interroge sur l'existence même d'une responsabilité pénale de l'environnement[845]. Ainsi, et dès 2005, le rapport dit *Simoni*[846], relatif au « renforcement et structuration des polices de l'environnement » livrait un bilan de l'action judiciaire à propos des infractions environnementales. Celui-ci juge la nature des peines dans le domaine environnemental comme *« d'une très grande stabilité à un niveau extrêmement faible »*[847] appelant à une réforme d'un droit pénal de l'environnement et de sa procédure.

487 Jusqu'en 2012, le droit répressif de l'environnement était caractérisé par un ensemble de règles sectorielles et de régimes spécifiques. Les pollutions étaient par exemple distinguées : pollution de l'air, de l'eau, du sol, sonore etc. Dans son volet pénal, l'ordonnance du 11 janvier 2012 recherche l'établissement d'un tronc commun des dispositions répressives applicables, à tous les domaines couverts par le Code de l'environnement[848]. Seulement, le droit pénal de l'environnement apparait comme étant l'accessoire de la règlementation administrative : à la fois dans les incriminations tout comme en son niveau d'application pratique. Ainsi, l'infraction réside dans le non-respect d'une prescription ou d'une injonction administrative. Dès lors,

---

[845] **SIZAIRE V**., *Peut-il exister un droit pénal de l'environnement ?*, Ed. La Découverte, n°8, 2019, p. 42 à 49
[846] **METATM**, Rapport interm., *Renforcement et structuration des polices de l'environnement*, n°IGA-05-005-01, fév. 2005, en ligne
[847] **GUIHAL D**., « Infractions environnementales : la transaction pénale, une bonne solution ? », *Revue Actu environnement*, 15 fév. 2013, en ligne
[848] Ordonnance n° 2012-34 du 11 janvier 2012 portant simplification, réforme et harmonisation des dispositions de police administrative et de police judiciaire du code de l'environnement

contrairement au droit pénal classique, les infractions d'omission prédominent ici. En zone littorale, si la loi « Littoral » permet de prévenir des atteintes à l'interface terre-mer, soumise aux pressions anthropiques et urbanistiques, elle le fait par le biais d'outils de police administrative. C'est le cas au travers de la faculté de durcir la planification d'urbanisme locale ou encore en étendant les pouvoirs du CDL en matière foncière. Le droit positif a multiplié les hypothèses de qualification pénale, que la jurisprudence tranche en admettant un cumul de qualifications voire un concours de qualifications. Le cumul doit s'analyser comme une pluralité de valeurs sociales troublées. En ce sens, les sanctions pénales et administratives peuvent se cumuler, comme le reconnaît le juge constitutionnel dans une décision de principe du 28 juillet 1989[849]. Ce cumul entre ces deux sanctions, à propos d'un même comportement attentatoire à l'environnement comporte une limite, puisque le montant global des sanctions effectivement prononcées ne peut dépasser le montant le plus important de l'une des sanctions encourues.

488 Le droit pénal de l'environnement comporte des particularités, une grande technicité voire un caractère incertain. L'incertitude provient du lien de causalité et d'autre part, de la difficulté à identifier les responsabilités. Comme évoqué précédemment, le droit pénal a besoin, en gage d'efficacité, d'un fait simple, univoque, datable, comportant un lien de causalité entre l'acte et le dommage au travers d'acteurs identifiables. Dans son ouvrage *La nature hors la loi, l'écologie à l'épreuve du droit*[850], François Ost constatait en matière environnementale une double rupture. Une rupture du cercle de proximité et du lien de simultanéité. En effet, l'action peut être éloignée dans le temps et l'espace du dommage finalement constaté. Les causalités sont aussi potentiellement multiples et combinées en présence d'une pollution atmosphérique. Or, l'incertitude causale demeure en présence d'une infraction d'imprudence depuis la loi « Fauchon », puisque du caractère indirect de la causalité va naître l'exigence de caractériser la faute délibérée[851]. En matière d'exposition aux risques, sanitaires en l'espèce, la chambre criminelle semble se montrer plus souple dans l'appréciation des critères légaux des infractions d'homicide, de violence involontaire et de mise en danger délibérée d'autrui[852].

---

[849] **CC**, 28 juill. 1989, n°89-260 DC
[850] **OST F**., *La nature hors la loi, L'écologie à l'épreuve du droit*, Ed. La Découverte, coll. Sciences humaines et sociales, 2003
[851] Art. L. 121-3 c. pén.
[852] **Cass**. crim., 14 avril 2015, n°1485334

489 L'incertitude quant à l'effectivité d'un droit pénal de l'environnement a pu trouver un écho dans l'absence d'incrimination générique en matière environnementale. Seule l'incrimination de « terrorisme écologique » fût intégrée en 1994 au sein du Code pénal[853]. Sans succès, la première tentative d'incrimination générique remonte aux années soixante-dix, et visait la punition par le Code pénal de toute pollution en vue de consacrer un droit à la qualité du milieu naturel. Le Code pénal n'a fait qu'appréhender un comportement extrême en tant qu'infraction autonome, sans tenir compte des normes administratives. De plus, le terrorisme écologique suppose une entreprise individuelle ou collective emportant un trouble grave à l'ordre public par intimidation ou encore par terreur. En sus du dol général, l'incrimination suppose donc un dol spécial, à savoir un mobile suffisamment précis vers lequel tend la volonté criminelle au moment des actes de pollution. L'infraction ne fut jamais appliquée en France. Enfin, si la loi du 9 mars 2004 a étendu l'incrimination, puisque l'acte de terrorisme écologique peut viser les aliments et composants alimentaires, il n'y a pas d'incrimination générale permettant de sanctionner les formes de pollution au sein du Code pénal, lesquelles pourraient intéresser les effets de celle-ci en bande côtière, à l'instar de la montée des eaux.

490 Depuis plusieurs années, et sous l'impulsion ancienne de l'Union européenne[854], l'impérative nécessité d'agir pour prévenir l'atteinte à l'environnement et les défis du « changement » climatique » reflètent un contexte dans lequel les outils du droit pénal de l'environnement doivent être repensés pour des motifs d'accessibilité, d'efficacité puis de rapidité. Dans ce cadre, le législateur est venu poser les jalons d'une justice environnementale réformée. La loi du 24 décembre 2020[855], définit les contours de nouvelles infractions environnementales et repense l'organisation judiciaire en spécialisant les juridictions dans la lutte contre les atteintes faites à l'environnement. Plus récemment, avec le vote du texte « Climat et résilience », celui-ci crée des infractions générales : le délit de mise en danger de l'environnement, le délit général de pollution des milieux puis le délit d'écocide pour les infractions les plus graves. La loi consacre cependant un délit d'écocide et non un crime d'écocide. Les peines encourues sont donc plus faibles et le texte s'est éloigné de l'esprit du texte initialement proposé par la Convention citoyenne pour le climat. Celle-ci souhaitait punir

---

[853] **STAFFOLANI S.**, « Le terrorisme écologique au regard des nouveaux droits de l'homme », *Revue juridique de l'environnement*, 2004, pp. 269-280

[854] Convention sur la protection de l'environnement par le droit pénal, 4 nov. 1998, Conseil de l'Europe, Strasbourg

[855] Loi n° 2020-1672 du 24 décembre 2020 relative au Parquet européen, à la justice environnementale et à la justice pénale spécialisée

les dommages graves et durables commises à l'encontre d'écosystèmes entiers, menaçants sur le long terme, et qui portent atteinte à la sureté de ces derniers. Cette vision aurait pu intéresser les effets de la montée des eaux du fait d'une hausse des températures, laquelle impactera durablement les littoraux français et entraînera des dommages graves et irréversibles à l'instar des territoires ultramarins et insulaires. Or, il apparait complexe de poursuivre la prise en compte de tels enjeux globaux liés aux risques littoraux, dans la mesure où les délits génériques, préférés au crime d'écocide, sont limités à la pollution, donc avec un champ d'application plus restreint. Il serait plus opportun de raisonner à l'échelle d'atteintes contre l'humanité puisque la destruction progressive de l'équilibre écologique menacera à terme la survie de populations côtières. Partant, du point de vue des effets du « changement » climatique sur l'équilibre littoral, seules les conséquences des émissions de gaz à effet de serre pourront être potentiellement recherchées à l'aune de ces nouvelles infractions pénales. Toutefois, le délit nouveau visé à l'article L. 231-1 du Code de l'environnement fixe plusieurs exceptions pour lesquelles le délit ne s'appliquera notamment : *« s'agissant des émissions dans l'air, qu'en cas de dépassement des valeurs limites d'émission fixées par décision de l'autorité administrative compétente* »[856]. Cette limite interroge la relation entre droit pénal et droit administratif. En effet, si cette pollution est autorisée par l'autorité administrative, il apparait difficile de nommer celle-ci comme telle et de la réprimer ensuite.

491 Le droit pénal tend davantage à la prise en compte du volet environnemental. Cependant, à l'étude des développements jurisprudentiels puis légaux, le droit pénal de l'environnement est surtout assimilé à la pollution et ne tient pas compte de l'enjeu plus global de l'atteinte à l'équilibre environnemental et de ses effets sur les populations à long-terme. Tout au plus, ce volet répressif concernera le littoral à l'aune des pollutions par hydrocarbures et de ses effets dommageables sur le milieu marin par exemple. En matière de prévention-gestion des risques littoraux, le juge répressif se place donc sur un volet plus classique, et déjà appliqué à des cas littoraux, que constituent les délits non-intentionnels. Cette poursuite de la « sanction » pénale en zone côtière menacée doit cependant être adjointe, voire nuancée, au besoin en réparation. Celui-ci continue de placer le juge judiciaire comme un acteur tout aussi incontournable que le juge administratif en matière de gestion et d'adaptation aux menaces littorales.

[856] Art. L. 231-1 c. pén.

§ 2 : Des rôles plus classiques du juge judiciaire en sus de la répression

492 L'influence du juge administratif comme du juge pénal, si elle est désormais incontournable dans l'encadrement des agissements côtiers, peut nécessairement s'accompagner du volet civil à la demande des particuliers, comme en témoigne le procès « Xynthia » **(A)**. L'intervention du juge judiciaire peut être également requise en appui d'actions d'adaptation aux risques **(B)**.

A. La réparation du dommage côtier : entre pluralité de dispositifs légaux et antécédent littoral d'ampleur

493 Les acteurs et décideurs locaux, en autres, sont nombreux à s'exposer à des risques de poursuites civiles en réparation du fait des responsabilités applicables en zone littorale **(1)** et des enseignements tirés du « précédent » jurisprudentiel « Xynthia » **(2)**.

1. Une pluralité de responsabilités applicable à la matière

494 Même si elle ne vise, a priori, que les rapports entre particuliers, l'exception demeure en faveur des risques naturels où la responsabilité civile des collectivités peut être recherchée. Au contraire, même si cela est moins fréquent, celles-ci peuvent engager la responsabilité des particuliers qui, par leurs actions et omissions telles que les négligences et imprudences, ont aggravé les effets du risque. L'article L. 562-1 troisièmement pose par exemple l'obligation de *« définir les mesures de prévention, de protection et de sauvegarde (…) par les collectivités publiques (…) ainsi que celles qui peuvent incomber aux particuliers »*[857]. De telles prescriptions dans l'action locale, notamment littorale, peuvent impliquer une série importante de responsabilités civiles. Codifiée à l'article 1240 du Code civil, la responsabilité pour faute énonce que *« tout fait quelconque de l'homme, qui cause à autrui un dommage, oblige celui par la faute duquel il est arrivé à le réparer »*[858]. Le défaut d'entretien, par exemple, peut relever de ce type de responsabilité. L'échelon communal peut voir sa responsabilité engagée du fait d'une absence d'entretien de berges dont elle à la propriété, et en présence d'une faute et d'un

[857] Art. L. 562-1 c. env.
[858] Art. 1240 c. civ.

dommage[859]. De même, la carence ainsi que la négligence sont retenues envers des propriétaires et locataires de biens pour défaut d'entretien d'ouvrages de défense littoraux[860]. La faute peut aussi s'assimiler à l'inexécution d'un engagement contractuel à l'instar d'une collectivité qui prend l'engagement de défendre un ensemble de biens contre les risques littoraux et qui n'utilise pas les moyens à sa disposition *« pour remplir ses obligations »*[861].

495 L'article 1242 du Code civil est aussi un vivier potentiel de la responsabilité en lien avec les risques naturels. Ainsi, la responsabilité peut découler de son propre chef mais également pour le dommage causé par le fait personnel ou des choses gardées. La chose pouvant être entendue largement, le risque naturel amène fréquemment à considérer comme relevant du « gardien » responsable : les blocs de pierre ou de terre à titre d'illustration qui causent des dommages aux tiers. Le juge reconnaît que le propriétaire d'un terrain peut être tenu responsable du dommage causé sur une parcelle voisine du fait d'un glissement de terrain[862]. La force majeure n'a pas ici été retenue en ce que le propriétaire « gardien » de la chose, d'ailleurs professionnel en bâtiment, connaissait la vulnérabilité de la zone et les menaces en présence.

496 La combinaison de la responsabilité civile et des risques naturels présente également un intérêt du point de vue des parties en présence. Au sens du Code civil, sont par exemple responsables les maîtres d'ouvrage, nombreux en zone littorale, conformément aux articles 1792 et suivants. Ce dernier énonce que : *« Tout constructeur d'un ouvrage est responsable de plein droit, envers le maître ou l'acquéreur de l'ouvrage, des dommages, même résultant d'un vice du sol, qui compromettent la solidité de l'ouvrage ou qui, l'affectant dans l'un de ses éléments constitutifs ou l'un de ses éléments d'équipement, le rendent impropre à sa destination »*[863]. Le vendeur de biens collectifs à construire est lui aussi visé, par les obligations du constructeur, à compter de la réception des travaux[864]. A titre complémentaire, les experts sont eux aussi potentiellement visés par le droit de la responsabilité civile en cas de défaillance dans l'obligation de conseil, notamment. La ruine est un facteur qui peut entraîner une responsabilité extracontractuelle du propriétaire d'un bâtiment, lorsque celle-ci est la

[859] **Cass**. 3ème civ., 20 mai 1998, n° 9619276
[860] **Cass**. 3ème civ., 29 avr. 1997, n°9516618
[861] **Cass**. 3ème civ., 18 déc. 2001, n°0014016
[862] **Cass**. 2ème civ., 12 déc. 2002, n°9819111
[863] Art. 1792 c. civ.
[864] Art. 1646-1 c. civ.

conséquence d'un défaut d'entretien ou du fait de sa construction viciée[865]. Le juge judiciaire qualifie le bâtiment comme la construction présente au sol de façon « durable »[866].

497 La présente étude autour des responsabilités civiles applicables en la matière des risques naturels doit nécessairement tenir compte des effets entourant le respect du principe de prévention. La responsabilité peut être non-contractuelle, en ce que la règlementation étayée précédemment impose une obligation de signalement de la menace naturelle. Celle-ci est néanmoins opposable aux particuliers à l'égard de l'autorité publique, et inversement, sans que puissent être omises les obligations de la puissance publique envers les collectivités. Les dispositions du Code de l'environnement visent ainsi l'obligation d'information à la charge des particuliers au bénéfice du maire ou du préfet, lorsque les premiers ont connaissance de *« tout incident ou accident présentant un danger pour la sécurité civile, la qualité, la circulation ou la conservation des eaux »*[867]. Inversement, le citoyen bénéficie d'un droit à l'information sur les risques naturels majeurs auxquels ils sont soumis, ainsi que les mesures de sauvegarde visées[868]. L'obligation se matérialise avec les zonages et prescriptions présents au sein des PPRN (PPRL). La connaissance du risque naturel peut tout de même emporter avec elle une responsabilité contractuelle. Le dispositif « IAL » vu précédemment a constitué une avancée majeure dans la protection de l'acheteur ou du locataire. L'alinéa quatre de l'article L. 125-5 du Code de l'environnement prescrit pour sa part que le vendeur ou le bailleur de l'immeuble *« est tenu d'informer, dans l'état des risques (...), l'acquéreur ou le locataire de tout sinistre survenu pendant la période où il a été propriétaire de l'immeuble ou dont il a été lui-même informé (...) »*[869]. Le non-respect de l'obligation d'information par ces personnes emporte le droit à poursuivre la résolution du contrat ou une action en diminution du prix par l'acquéreur ou le locataire, de même que les professionnels parties à la vente ou à la location pourront voir leur responsabilité engagée : agences immobilières, notaires. L'obligation d'information du risque naturel permet de faire le lien avec la garantie dite des « vices cachés » visée à l'article 1641 du même Code, et qui protège l'acheteur des défauts cachés de la chose vendue, à savoir ceux qui compliquent l'usage normal du bien ou auraient nécessité un prix bien plus bas voire

[865] Art. 1244 c. civ.
[866] **Cass**. crim., 19 oct. 2006, n°0514525
[867] Art. L. 211-5 c. env.
[868] Art. L. 125-2 c. env.
[869] Art. L. 125-5 c. env.

le refus d'acquérir. Le bien situé en zone inondable peut ainsi constituer un vice caché par le vendeur professionnel[870].

498 En sus des responsabilités pénales et administratives potentiellement encourues par les particuliers et les personnes publiques, la matière civile est riche mais surtout variée à l'égard de situations contractuelles, ou non, défaillantes en présence d'un risque naturel. L'affaire « Xynthia », dernière catastrophe naturelle d'ampleur en zone littorale, a été l'occasion de jauger le niveau d'application de ces différentes responsabilités face au besoin de réparation des parties sinistrées.

2. Les enseignements de l'affaire « Xynthia » et le cumul des sanctions civiles et pénales : réparer le préjudice dommageable et réveiller l'action préventive ?

499 Pour de nombreux habitants du département vendéen, frappés par la tempête de février 2010, l'épisode climatique et ses conséquences furent violents. Pour les spécialistes météorologues, il s'agissait toutefois d'un évènement certes rare mais non exceptionnel.

500 Les responsables furent abordés précédemment et sont divers : l'État, les communes, le maire de la Faute-sur-mer et son adjointe, le gestionnaire de la digue également fils de l'adjointe au maire. Cinquante-trois décès, souvent par noyade, sont recensés en France, dont vingt-neuf dans la petite commune de la Faute-sur-Mer. La potentielle culpabilité des cinq personnes mises en examen pour homicide involontaire et mise en danger de la vie d'autrui est examinée au regard de différents points : leur connaissance des risques, la gestion de crise, le défaut d'information, le défaut d'organisation préalable de secours, la délivrance de permis irréguliers en zone inondable et le défaut de surveillance de la digue. Certes, la sanction pénale qui vise à punir la violation de la règle et à prévenir l'infraction par la menace de la peine était attendue. Mais la sanction civile, qui force l'individu à se conformer à la règle ou à réparer le préjudice subi était décrite par la défense comme la pierre angulaire de la reconstruction des victimes. Dans cette affaire, la procédure civile fut jointe au procès pénal, afin de solliciter l'indemnisation des familles au regard des préjudices variés tels que « l'angoisse de la mort », la souffrance endurée ou le préjudice moral. L'action publique et l'action civile sont traitées

[870] **CA Caen**, 22 nov. 2005, n°0302837

par le tribunal correctionnel, et permettant ainsi aux victimes de ne pas « subir » passivement l'audience correctionnelle en tant que simples témoins, mais de pouvoir en être acteur comme partie civile. Une action en réparation sera renvoyée à la juridiction administrative en ce que les fautes du maire et de sa première adjointe ne sont *« pas détachables de leurs services »*[871]. La décision rendue le 2 mai 2018 par la Cour de cassation permet d'entrevoir le niveau de responsabilité civile personnelle des élus vis-à-vis des inondations mortelles en zone urbanisée[872]. La Cour approuve les juges d'appel qui ont écarté la responsabilité civile personnelle du maire qui aurait été *« conforté dans ses options erronées par les errements et atermoiements des agents de l'État dans le département »*[873]. Elle estime que les fautes commises par les élus des communes sinistrées ne sont pas de nature à engager leur patrimoine personnel. Plus précisément, les juridictions judiciaires ne sont pas compétentes pour condamner civilement un agent public à l'indemnisation personnelle des victimes sauf lorsque l'élu ou le fonctionnement poursuit un intérêt personnel.

501 Par voie médiatique, une rescapée expliquait : *« la haine, c'est terminé. Mais s'il y a des coupables, sanction il doit y avoir »*[874]. C'est à travers ces victimes qu'il convient d'appréhender le rôle de la sanction. Le premier procès génère un nombre important de témoignages de ces personnes et peut être considéré comme l'instant des victimes, alors que le second, plus technique, est appréhendé par de nombreux protagonistes comme le procès du droit. Une dimension morale est apparue, à savoir celle de la confiance que les requérants portaient envers leurs décideurs locaux. Cette dernière a permis aux juges d'évaluer la sanction, et notamment la peine à laquelle les prévenus sont condamnés. Les débats et témoignages ont impulsé l'élaboration d'un idéal moral, à savoir le comportement normalement attendu d'un élu durant une crise comme « Xynthia » et forgé les attentes légitimes des victimes envers le jugement. L'intensité de la sanction est également ressortie de ce large travail de témoignage, souvent émotionnel, qui a conduit les victimes à apporter la preuve de la culpabilité des prévenus, qu'elles considéraient comme suffisamment évidente pour que le juge puisse la reconnaître en prononçant une sanction en phase avec leur douleur. En dessinant collectivement le portrait normalement attendu d'un élu exemplaire, la peine infligée devait donc pouvoir sanctionner les manquements des élus. L'association de la peine à la caractérisation de la faute

---

[871] *Op. cit.*
[872] **Cass**. crim., 2 mai 2018, n°1683432
[873] *Ibid.*
[874] **BÉNIS O**., « Tempête Xynthia : un procès pour comprendre », Radio France, 15 sept. 2014, en ligne

montre que les deux dimensions, morale et juridique, ne font qu'une pour les victimes. Ce qui expliquera la réaction parfois mitigée de celles-ci à l'égard de la sanction prononcée. Les deux jugements mettent en lumière l'importance d'une dimension morale. C'est sur la base de ce décalage, entre l'idéal d'un élu confronté à une crise et le comportement réel de celui-ci, que la peine est évaluée en première instance. C'est ensuite au motif de la prise de conscience de ce défaut moral par le prévenu que le juge d'appel décide de la revoir à la baisse. Plus précisément, le maire expliquera avoir pleuré en pensant aux victimes en rentrant chez lui au soir. Finalement, le jugement d'appel, qui réduira la peine du maire, notamment de quatre ans de prison dont deux ferme, à deux ans avec sursis[875], va créer une forme de déception chez certaines victimes qui voient dans l'abaissement de la sanction un déni de leur souffrance.

502 Au-delà du volet strictement procédural, il est effectivement possible de déceler une prévention. L'épisode tout comme les différents jugements ont engendré une réponse politique, notamment législative. Au-delà des mots du chef de l'État, l'après « Xynthia » s'est traduit par un « plus jamais ça ». Postérieurement aux rapports des différentes commissions des chambres parlementaires, un autre discours est apparu : celui du besoin de surveillance, de connaissance et de prédiction. Il s'agit à la fois d'un discours de protection et d'un discours scientifique refusant que la société ne puisse faire face à certains évènements ou que l'admettre équivaut à céder à une fatalité. Elle passe par l'accélération de la mise en place des PPRN dans les territoires et la révision de ceux déjà en vigueur, au développement du PPRL intégrant l'érosion marine en prime de la submersion.

503 L'intervention du juge judiciaire est centrale dans la réparation des sinistrés et dans la condamnation des acteurs de la défaillance potentielle au cours de la gestion du risque. La sanction qui découle du contentieux a eu une finalité préventive, que l'on peut qualifier d'effet « post-catastrophe ». Ce but de prévention qui peut découler d'une action contentieuse dépasse d'ailleurs le cadre personne publique-riverains littoraux. L'indemnisation et la solidarité qui sont attendues au lendemain d'un risque naturel, sont parfois l'occasion pour les assurances d'obtenir un partage de la responsabilité.

---

[875] *Op. cit.*

B. La faculté de réduction des dépenses assurantielles devant le juge judiciaire

504 Les responsabilités pouvant découler du contexte post-catastrophe sont nombreuses, notamment au cours des contentieux susvisés : administratifs, pénaux, civils. En parallèle, certains acteurs, notamment en droit des assurances, ont la faculté d'inciter les assurés à davantage de prévention, et d'engager la responsabilité civile des personnes fautives dans la réalisation du dommage.

505 L'article L. 121-12 du Code des assurances énonce en effet que : « L'assureur qui a payé l'indemnité d'assurance est subrogé, jusqu'à concurrence de cette indemnité, dans les droits et actions de l'assuré contre les tiers qui, par leur fait, ont causé le dommage ayant donné lieu à la responsabilité de l'assureur. L'assureur peut être déchargé, en tout ou en partie, de sa responsabilité envers l'assuré, quand la subrogation ne peut plus, par le fait de l'assuré, s'opérer en faveur de l'assureur »[876]. Cette mesure peut avoir un écho préventif dans la mesure où elle contraint le ou les responsables qui ont aggravé le dommage du fait d'une carence, d'une imprudence ou d'une négligence, à assumer une responsabilité. Appelée « action subrogatoire », celle-ci démontre par là même que l'indemnisation automatique des compagnies d'assurance (régime assurantiel catastrophes naturelles) n'est plus. Elle est d'ailleurs plus qu'une demande indemnitaire et participe à la recherche de la vérité aux fins de rechercher le responsable et solliciter le cas échéant réparation. La compagnie d'assurance a ainsi la faculté d'intenter l'action subrogatoire contre un constructeur, et son assureur, de même pour les collectivités locales en présence d'un lien de causalité entre le dommage et la catastrophe non certain ou lorsque les mesures préventives normalement attendues n'ont pas été prises[877]. Ce mécanisme tend à rappeler, à l'exception du cas de force majeure, que la réparation indemnitaire, organisée autour d'un principe de solidarité, n'est pas de nature à exonérer les acteurs de leur responsabilité.

506 La réparation indemnitaire des sinistrés et la responsabilité civile ne sont pas pour autant opposées. L'action subrogatoire veille cependant à limiter et éviter les déviances du dispositif financier. La prévention est remise au cœur des débats, puisqu'au stade de la survenance de la catastrophe naturelle, celle-ci ne compromet pas les éventuelles responsabilités du fait de la

[876] Art. L. 121-12 c. assur.
[877] Art. L. 125-1 c. assur.

faute. Aussi, si elle peut être rediscutée au cours de l'action susvisée, l'engagement de la responsabilité n'est pas de nature à entraver le versement des indemnités aux sinistrés. Les acteurs décentralisés et déconcentrés ont donc tout intérêt à privilégier la prise de mesures préventives adaptées, afin de limiter les responsabilités abordées précédemment. Il est utile de préciser à ce stade que le caractère dissuasif de l'action subrogatoire s'atténue par le jeu de la responsabilité civile, notamment lorsque la personne fautive se retranche auprès de son contrat d'assurance « responsabilité civile ». La préoccupation du sort des victimes a induit un champ de plus en plus large de la faute assurable, au détriment de la fonction de responsabilité civile prévue par la loi. L'assurance « responsabilité civile » a ainsi pour conséquence de placer l'assureur en première ligne et non pas le responsable effectif.

507 D'autres voies contentieuses consentent à une finalité préventive. Ouverte aux compagnies d'assurance, c'est par exemple le cas de l'action en contestation d'un arrêté de catastrophe naturelle par le biais de l'excès de pouvoir. Si certains cas reflètent cette opportunité, ils demeurent marginaux[878]. Ce constat s'explique par la conséquence qu'impliquerait une annulation d'un arrêté de la sorte puisque les assurés seraient potentiellement dépourvus d'une couverture assurantielle en présence de risques naturels non assurables par les contrats classiques. L'assureur est également en mesure de solliciter l'annulation dudit arrêté lorsqu'il juge que le dommage en présence ne répond pas aux conditions fixées par l'article L. 121-5 du Code des assurances à l'instar de l'intensité anormale de l'agent naturel. S'il appartient aux victimes de caractériser le lien de causalité entre la catastrophe naturelle et son sinistre, il reste loisible pour l'assureur d'invoquer l'absence de causalité en présence d'un refus de garantie[879].

508 L'attention portée au niveau d'indemnisation et de réparation des victimes et ses déviances trouve un écho potentiel auprès du droit civil. C'est le cas lors de la recherche d'un enrichissement sans cause. La Cour de cassation affirme en ce sens que celui qui *« par erreur, a payé la dette d'autrui de ses propres deniers a, bien que non subrogé aux droits du créancier, un recours contre le débiteur »*[880]. L'assureur, de bonne foi, qui verse l'indemnité « catastrophe naturelle » peut entreprendre à bon droit ce type d'action en présence d'expertises qui

[878] **CE**, 15 mars 2000, n°213215
[879] **Cass.** 1ère civ., 7 fév. 1995, n°9116706
[880] **Cass**. 1ère civ., 4 avril 2001, n°9813285

démontrent que les préjudices causés relevaient plutôt d'une mauvaise conception et réalisation du bien.

509 Ce volet contentieux, volontairement étudié à l'aune des droits offerts aux compagnies d'assurance, est nécessaire afin d'étayer le rôle accru du droit de la responsabilité, civile en l'espèce, dans le traitement des effets du risque naturel. Ces vastes recours en vue d'obtenir réparation et la condamnation des responsables illustrent une corrélation entre l'intervention du juge et des situations de l'urgence qui nécessitent une réponse encadrée. Ces recours sont par leur nature incitatifs envers la prévention des risques et vont permettre de limiter les libéralités à l'égard des dépenses normalement dues.

Conclusion Section 2 :

510 L'intervention du juge judiciaire en matière de prévention-gestion des risques littoraux est à souligner. D'abord du point de vue de la répression, laquelle s'organise selon un principe d'irresponsabilité pénale de l'État et des textes qui tiennent compte des difficultés liées à la gestion d'une collectivité par les élus locaux. Les catastrophes naturelles ont toutefois permis de dégager l'application de délits non-intentionnels comme pierre angulaire d'une responsabilité pénale, lors d'imprudence, de négligence etc. L'affaire « Xynthia » constitue un aperçu de l'influence du juge répressif à l'égard d'une action de prévention-gestion défaillante. Parallèlement, et face aux défis liés au « changement » climatique, un droit pénal de l'environnement se matérialise progressivement. Or, il demeure surtout cantonné aux effets d'une pollution. En second lieu, le besoin en réparation des victimes de risques naturels peut compter sur une série de responsabilités contractuelles et extracontractuelles. Au demeurant, l'aspect civil permet d'intégrer une dimension morale dans la caractérisation de la faute et, la sanction, plus globale, a rendu possible une meilleure prévention « post-catastrophe » par la loi. Dans ce contexte, le juge fait également office de garant de l'équilibre entre responsabilité civile des acteurs littoraux et réparation. C'est le cas en matière assurantielle, où il a la faculté de concourir, à la demande des professionnels, à la prévention des assurés et limiter le versement de sommes indues en cas de faute de ces derniers.

Conclusion Chapitre 1 :

511 Face au cadre normatif certes pluriel en bande côtière mais encore lacunaire pour traiter efficacement de toute menace littorale, l'influence jurisprudentielle est incontournable à l'occasion du contentieux de la responsabilité. Cumulable dans les matières administrative, civile et pénale, il permet de sanctionner la défaillance des acteurs littoraux face au risque naturel et de réparer les préjudices des victimes constitués par la faute. Le contrôle du juge est large et s'inscrit dès l'action administrative préventive poursuivie par les élus locaux et services de l'État, en matière d'urbanisme et donc d'exposition aux menaces, dans la planification du risque ou dans les mesures de police normalement attendues pour y faire face. Il s'inscrit ensuite dans la réparation « post-catastrophe ». L'épisode « Xynthia » a cependant illustré la capacité du juge à prévenir des dommages littoraux du même type, en insufflant un mouvement de prise de conscience au-delà du « moment des victimes ». La jurisprudence crée un précédent à l'attention de la société. Le « Post-Xynthia » a effectivement entraîné une évolution des outils de prévention-gestion des risques littoraux la même année. Dans le même temps, le regard porté aux aléas littoraux doit tenir compte du paramètre « changement » climatique. Là encore, la jurisprudence administrative notamment, dégage des décisions ambitieuses qui examinent les causes et effets des risques littoraux et enjoint à l'État de respecter ses engagements environnementaux. Cette large contribution du juge aux sources et conséquences des menaces côtières, laquelle a permis des évolutions légales et règlementaires, laisse toutefois perdurer des situations littorales et préjudiciables discutables sur le plan juridique et des prévisions scientifiques. En ce sens, il y a lieu d'illustrer la difficile lisibilité de l'intervention prétorienne face à l'absence de cadre juridique global tendant à appréhender des enjeux littoraux pressants.

Chapitre 2 : Des insuffisances normatives et prétoriennes face aux dimensions évolutives et pressantes du risque côtier

512 Si elle est désormais incontournable, l'intervention du juge, notamment pour faire cesser et/ou réparer un préjudice né d'une menace littorale, ne constitue pas une garantie pour l'ensemble des composantes et enjeux côtiers. D'ailleurs, ni la jurisprudence ni le droit interne, pourtant réformé, ne parviennent à faire cesser des problématiques pressantes telles que la dépossession automatique du bien submergé **(Section 1)** ou encore l'exercice de libertés fondamentales fortement compromis, si bien qu'il est opportun d'observer une solution supranationale **(Section 2).**

Section 1 : L'incorporation automatique du bien privé dans le domaine public maritime : témoin de l'impréparation du droit en vigueur à faire face au risque

513 La montée des eaux engage déjà des conséquences directes sur les enjeux fonciers, sociaux et humains en présence **(§ 1)**, quitte à remettre en cause l'organisation émise par le droit sur une partie de l'espace littoral **(§ 2)**.

§ 1 : Occupation des sols littoraux : l'inadaptation progressive du cadre juridique pour appréhender et gérer la menace naturelle

514 Tel que rédigé actuellement, le droit permet à la propriété de l'État de s'accroître à mesure que la mer grignote les propriétés privées **(A)** sans que les occupants ne puissent espérer, par principe, une compensation **(B)**.

A. Le principe d'une dépossession automatique d'un droit fondamental

515 Les prévisions scientifiques au titre de la montée des eaux laissent craindre un phénomène d'ampleur de l'incorporation automatique du bien privé dans le domaine public **(1)** ainsi qu'une difficile acceptabilité sociale au phénomène en raison des conséquences qu'emporte le changement brutal de régime juridique sur la propriété des riverains **(2)**

1. Un phénomène pas si anecdotique et prochainement inéducable

516 En présence d'une pluralité d'usages sur une superficie réduite et d'une fréquentation humaine dense à forte concurrence à l'égard de l'appropriation de la zone, le littoral est un lieu propice au développement de conflits. Malgré le texte emblématique de 1986 dit loi « littoral », l'importante croissance démographique, du tourisme et plus globalement économique n'a pu être maîtrisée en totalité. A l'image des territoires d'outre-mer étudiés précédemment au stade des inégales représentations du littoral, de nombreux conflits d'usages sont apparus sur la zone côtière et plus particulièrement sur le DPM et la zone dite des cinquante pas géométriques : occupation illégale du domaine, enjeu de revendication etc. Face aux besoins et demandes toujours plus forts des usagers littoraux pour y résider, travailler, jouir du milieu ou le défendre, la protection du DPM, de son régime et de sa délimitation interroge sur sa pérennité. De même, la présence de risques littoraux, étayée par des prévisions scientifiques tenant compte du facteur

« changement » climatique, peut induire une recomposition de ces modes d'usages selon que ces derniers sont bafoués au rythme des plus hautes mers. Car en effet, subordonnée aux évolutions des flots, la consistance du DPM peut aboutir à admettre que cette zone varie avec le temps et entraîner avec elle des situations dommageables, à l'égard du bâti en présence par exemple.

517 En 1990, René Hostiou expliquait *que « s'il advient que la mer pénètre au sein de la propriété privée, en l'absence de perturbation exceptionnelle, et [que des terrains] se trouvent désormais soumis à l'action des flots, les dits terrains se trouvent ipso facto définitivement incorporés au domaine public maritime, ce qui, rappelons-le, est imprescriptible et inaliénable »*[881]. Partant, le riverain propriétaire, devenu ex-propriétaire par le seul fait de la nature, est prié de prendre acte d'une situation de fait. De cette façon, le mouvement entre la propriété privée et le DPM se traduit par un phénomène de dépossession au profit de l'État. Aussi, la sauvegarde de la propriété privée dans ces circonstances, reconnue par la Cour de cassation, ne tiendrait qu'au caractère exceptionnel du phénomène naturel[882]. La haute juridiction avait jugé en 1972 que le propriétaire privé de son droit de propriété par la perte de son bien du fait des événements naturels se trouvait réintégré dans son bien en cas de disparition de la cause[883]. En l'espèce, l'incorporation d'un lac était dû à une tempête. La jurisprudence administrative, quant à elle, a eu l'occasion de trancher cette épineuse problématique en considérant que la zone objet d'une submersion par les plus hautes mers de l'année, hors tempêtes exceptionnelles, devenait un lais et relais futur, et entrait définitivement dans le patrimoine de l'État[884]. En résumé, le phénomène d'incorporation fait disparaitre la propriété au bénéfice de la puissance publique ainsi que les droits réels sur la zone impactée. Le riverain propriétaire est alors privé d'invoquer une atteinte à un droit d'ordre privé.

518 Il est permis de s'interroger sur l'ampleur de ce phénomène qui pourrait être de taille en l'absence d'anticipation et de prévention. Les conséquences économiques et juridiques du risque côtier, sur des propriétés appartenant aux personnes privées, pourront être graves car non seulement les populations impactées perdront automatiquement leurs biens tout comme les

---

[881] **HOSTIOU R.**, « Le domaine public naturel : consistance et délimitation », *Revue Juridique de l'Environnement*, n°4, 1990, p. 474
[882] **Cass**. plén., 23 juin 1972, n°7012960
[883] *Ibid.*
[884] **CE**, 10 oct. 1980, n°12783

conventions et droits qui s'y rattachent deviendront caducs : hypothèques, contrat d'assurance, contrat de travail en présence d'une activité commerciale priée d'interrompre son exploitation etc. Quelle différence y aurait-il ici entre des biens dont la cause d'utilité publique justifierait l'expropriation et l'indemnisation de riverains englobés dans un projet et l'intérêt général qui déposséderait automatiquement des populations visées par une menace équivalente, voire plus brutale, au profit de l'État, dans des conditions qui lui sont très avantageuses ? Le caractère quantitatif est lui aussi un facteur d'interrogation. Si dans certaines zones, l'incorporation n'impactera que des propriétaires publics (forêt domaniale par exemple, classement etc.), une forte érosion ou un phénomène de submersion marine pourraient rapidement atteindre un nombre conséquent de parcelles privées. Notons que l'administration dénombrait en 2016 une densité de population en communes littorales métropolitaines de 265 habitants par km², soit une augmentation de 42% depuis 1962 (79 habitants supplémentaires par km²) et de 45 habitants par km² en littoraux ultramarins, soit un nombre de résidents littoraux de près de huit millions[885]. De la même façon, si les conflits d'incorporation en lien avec des risques littoraux sont encore faibles au regard du nombre de résidents, et donc de propriétaires potentiellement en présence, le moyen-terme pourrait réserver des cas en grand nombre.

519 Les prévisions scientifiques, sur des échéances lointaines dont il convient de tenir compte dans les stratégies d'adaptation, projettent une fonte de la calotte glaciaire du fait d'un réchauffement climatique pour un risque d'élévation du niveau de la mer de cinquante centimètres d'ici 2050 et de 1,4 m. d'ici 2100[886]. Autant de centimètres et mètres gagnés par le DPM et qui induisent des incorporations sur le littoral français en l'absence de prévention. La combinaison des limites actuelles du DPM et de ces prévisions à l'horizon 2050 voire 2100 laisse présager une amplification du phénomène. La doctrine, à l'échelle du Bassin d'Arcachon, considère par exemple que l'*« on peut estimer à minima que 10 000 propriétés privées seront incorporées au DPM »* suivant le scénario du GIEC à l'horizon 2100[887]. C'est donc autant de potentiels conflits d'usage qui se développeront entre l'État et les riverains concernés. Le propriétaire entendra ici défendre coûte que coûte son droit de propriété et d'usage du bien. Hautement difficile du point de vue de l'acceptabilité sociale, l'administration pourrait quant à elle justifier ces dépossessions par un but de sécurité publique. Or, l'opposition d'usage sur un

[885] *Op. cit.*
[886] *Op. cit.*
[887] **BLANCOU D.**, « Le domaine public maritime : un régime générique aux enjeux spécifiques sur le bassin d'Arcachon », *Revue Sciences de l'environnement*, 2021, p. 34

secteur littoral donné semblerait pouvoir s'accroitre au prisme de ce phénomène d'incorporation à mesure que celui-ci s'accompagne d'effets négatifs en sus d'une dépossession « sèche ».

2. L'effet « double sanction » d'une expropriation indirecte

520 L'article L. 2132-3 du CGPPP explique que *« nul ne peut bâtir sur le domaine public maritime ou y réaliser quelque aménagement ou quelque ouvrage que ce soit sous peine de leur démolition, de confiscation des matériaux et d'amende (...) nul ne peut en outre, sur ce domaine, procéder à des dépôts ou à des extractions, ni se livrer à des dégradations »*[888]. Pour accéder à de tels objectifs, les services déconcentrés peuvent ainsi recourir à la CGV, qui selon les Sages doit tendre à sanctionner l'élément qui empêche la conservation du domaine public et l'usage auquel il se destine[889]. Autrement dit, il s'agit d'une infraction matérielle au caractère imprescriptible de cet espace. Les contraventions de ce type sont constatées puis poursuivies par la voie administrative par la police de conservation du domaine public. Cette police vise le respect de l'intégrité de la dépendance du domaine public, aussi bien dans son affectation que dans son utilisation. Le juge a très tôt posé le principe d'une obligation, pour l'administration, de poursuivre les auteurs de l'infraction en réponse à l'intérêt général[890]. L'absence de poursuite pourrait en effet justifier un recours pour excès de pouvoir engagé par un tiers. Cependant, notons que l'administration peut s'opposer à cette poursuite en vue de préserver l'ordre public[891]. Hormis cette hypothèse, la mise en application de la CGV peut s'avérer efficace et dissuasive, et la grande majorité des contestations aboutissent à une validation de son bien-fondé par le juge administratif. Seules des erreurs de procédure, de compétence ou tenant à la personne peuvent encore mener au rejet de la CGV. Le ministre des Finances ne peut par exemple être compétent pour poursuivre une CGV vis-à-vis d'une occupation illégale située sur le DPM[892].

521 Les risques littoraux ne posent pas de difficulté car ils induisent une soustraction de la propriété privée à l'avantage de l'État, et non le contraire. Seulement, ce que condamne la CGV,

---

[888] Art. L. 2132-3 CGPPP
[889] **CC**, 23 sept. 1987, n°87-151 DC
[890] **CE**, 23 fév. 1979, n°04467
[891] **CE**, 30 sept. 2005, n°263442
[892] **CAA Bordeaux**, 2 déc. 1996, n°95BX01522

c'est l'empiétement sur le DPM lequel provoque une jurisprudence abondante envers des terrasses en bois, des pontons, etc.[893]. En 2013, le Conseil constitutionnel a observé la situation dans laquelle un propriétaire littoral menacé par les plus hauts flots avait érigé une digue de protection aux limites de sa propriété, elle-même submergée. La juridiction suprême émet une réserve d'interprétation à l'égard de la CGV en raison du fait qu'un propriétaire qui a supporté, à ses frais, un ouvrage de défense sur sa propriété, ne peut être enjoint à le détruire également à ses frais lorsque celui-ci se trouve lui aussi incorporé par la montée des eaux[894]. Le juge vise ici une théorie plus ancienne, qui est celle de l'accession, régie par l'article 552 du Code civil et qui énonce que la propriété du sol entraîne la propriété du dessus. La décision discutée apparaît logique tant il serait difficile pour l'administration de solliciter la destruction d'un ouvrage par celui qui n'en est désormais plus le propriétaire. Il reste que le Conseil constitutionnel ne vise que la situation dans laquelle les parties se trouvent en présence d'une digue, dûment autorisée par l'administration en vertu du Code de l'urbanisme. Dès lors, lorsqu'un ouvrage privé est submergé par les flots, il ne relève plus de la propriété privée et relève du DPM. Le juge administratif pose d'ailleurs le principe selon lequel le propriétaire de l'ouvrage ne peut plus entretenir ce dernier une fois son incorporation effective[895]. De façon objective, la CGV ne va pas exonérer le propriétaire, quand bien même il nourrissait l'espoir de protéger son bien face à la menace naturelle. Pas même les cas d'exonération de droit commun ne parviennent à aider un propriétaire submergé. Ainsi, le fait de l'administration, la force majeure ou encore le fait du tiers sont appréciés de manière restrictive par le juge administratif. A propos du phénomène d'érosion côtière, celui-ci a pu juger que la seule circonstance *« à supposer établie, que l'enrochement n'aurait été réalisé qu'aux seules fins de préserver la propriété (...) de l'érosion marine n'est pas constitutive d'un cas de force majeure »*[896]. Pareillement, en présence d'un trouble à l'ordre public, la personne privée n'est pas autorisée à solliciter du préfet qu'il puisse renoncer à la contravention[897]. Une fois l'ouvrage incorporé au DPM, l'obligation d'entretien ne pèse pas automatiquement sur la puissance publique. La théorie de l'accession trouve en conséquence des limites en ce que l'incorporation du bien n'a pas pour effet, selon certains juges, d'en faire un ouvrage public obligeant par ricochet l'État à l'entretenir. Cette tendance s'explique par l'absence d'affectation de l'ouvrage

[893] **CE**, 3 mars 2017, n°390368
[894] **CC**, 24 mai 2013, n°2013-316 QPC
[895] **CAA Marseille**, 24 mars 2016, n°14MA04559
[896] **CAA Marseille**, 8 oct. 2013, n°11MA03682
[897] **CE**, 8 avr. 1998, n°181573

à une activité de service public[898] mais aussi par la compétence GEMAPI qui laisse aux collectivités et ou groupements compétents une marge d'appréciation dans le recensement des ouvrages relevant de ladite gestion. La présente laisse donc peu d'espoirs aux riverains qui souhaiteraient voir la personne publique entretenir une digue privée incorporée dans le DPM. A Ambleteuse, deux habitations situées en arrière d'un cordon dunaire et un perré sont victimes d'érosion dunaire. Le groupement compétent en matière GEMAPI a fait savoir à la Commune qu'il n'interviendrait pas sur cette partie du territoire en raison d'une convention signée entre l'intercommunalité et la municipalité de l'époque, ne recensant pas ledit perré dans les ouvrages dont la gestion fût transférée à l'EPCI.

522 Ce sentiment de « sanction » concomitant au phénomène d'incorporation automatique peut aussi être examiné à l'aune d'un recours supplémentaire offert à l'administration, celle-ci pouvant poursuivre une action judiciaire en expulsion. Au sens de l'article L. 521-3 du Code de justice administrative, le juge peut ordonner une mesure utile, sans faire obstacle à l'exécution d'aucune décision administrative. A l'égard d'une expulsion d'un occupant du domaine public, il veille toutefois au caractère urgent, qui peut être motivé par le risque d'atteinte à la sécurité de la personne face à la menace naturelle. A titre complémentaire enfin, les services déconcentrés peuvent s'adjoindre les services du maire, chargé, sous le contrôle du préfet, d'assurer ses missions de police administrative. Cet arsenal administratif important face à une situation encore marginale, mais en devenir face aux prévisions scientifiques, laisse supposer une difficile acceptabilité sociale face à laquelle le droit ne parvient pas à répondre spécifiquement aujourd'hui. C'est le cas pour une conséquence majeure de l'incorporation du bien submergé telle que l'indemnisation de l'exproprié de fait.

B. Une atteinte au droit sacré de la propriété sans indemnisation

523 L'incorporation automatique du bien privé dans le domaine public pourrait se trouver affaiblie par la liberté fondamentale du droit de propriété laquelle doit être indemnisée en cas d'atteinte **(1)**. Paradoxalement, en l'absence de considération du phénomène par le droit, la jurisprudence laisse place à du « cas par cas » pouvant donner lieu à l'absence de compensation pécuniaire **(2)**.

---

[898] **CAA Marseille**, 26 janv. 2018, n°16MA01346

1. Le principe d'une juste et préalable indemnité

524 Sur le fondement de l'article 2 de la DDHC puis de l'article 17 du même texte, le Conseil constitutionnel reconnaît en 1982 le caractère éminent d'un droit de propriété, placé comme une liberté *« au nombre des droits naturels et imprescriptibles de l'Homme dont la conservation constitue l'un des buts de la société politique »*[899]. Pour parvenir à cette décision, le juge tient compte de sa consécration deux siècles auparavant, en 1789, mais aussi du rejet par référendum en 1946 d'un premier projet de Constitution élaborant une définition plus restrictive du droit de propriété puis de l'approbation, la même année et en 1958, des textes conférant une valeur constitutionnelle aux droits et libertés offerts en 1789. Toute atteinte à ce droit, inviolable, est cependant frappée d'une exception qu'est la nécessité publique moyennant « une juste et préalable indemnité ». En matière d'expropriation, l'article L. 321-1 du Code de l'expropriation parle plutôt d'indemnités allouées devant *« couvrir l'intégralité du préjudice direct, matériel et certain, causé par l'expropriation »*[900], écartant de fait le potentiel préjudice moral né d'une perte de propriété. A l'occasion d'une décision rendue le 11 avril 2002, la CEDH avait pourtant reconnu une telle réparation, sur le fondement de l'article 1er du protocole n°1. En l'espèce, la Cour reconnait que les indemnités versées au titre de l'ancien article L. 13-13 du même Code n'avaient pas réparé *« la perte spécifique de l'outil de travail de l'exploitant »*[901], devenu dépressif à la suite de l'expropriation d'une importante partie de ses parcelles. Seulement, le juge français rappelle qu'un trouble dans les conditions vitales, causé par l'expropriation, est indemnisable en cas de dommage matériel, laissant pour compte le préjudice moral[902]. Dans la décision susvisée du 11 avril 2002, la CEDH avait pourtant énoncé que l'expropriation pouvait générer de l'angoisse voire de la tension, permettant de se prévaloir d'un préjudice moral indemnisable. Or, la Cour exerce un contrôle sur les modalités d'indemnisation de l'exproprié en recherchant l'éventuel excès de l'État dans sa marge d'appréciation. Il est donc revenu au Conseil Constitutionnel la charge d'observer la conformité de l'article L. 13-13, aujourd'hui recodifié à l'article L. 321-1 du Code de l'expropriation, à la Constitution. En clair, le caractère « juste » de l'indemnité visé à l'article 17 de la DDHC était-il constitutionnel en se limitant au préjudice matériel et en ne tenant pas compte formellement d'un préjudice moral. Ce dernier ne peut être plus explicite puisqu'il se borne à fonder son

[899] **CC**, 16 janv. 1982, n° 81-132 DC
[900] Art. L. 321-1 c. expro.
[901] **CEDH**, 11 avr. 2002, n°46044/99
[902] **Cass**. 3ème civ., 16 mars 2011, n°0969544

interprétation, restreinte à l'article susvisé : *« pour être juste, l'indemnisation doit couvrir l'intégralité du préjudice direct, matériel et certain causé par l'expropriation »*[903]. Pour lui, l'indemnité « juste » relève de critères identiques à ceux fixés par la loi, écartant de fait le préjudice moral. Pourtant, si les Sages rappellent que l'indemnisation doit prendre en compte la valeur vénale du bien, elle doit aussi tenir compte des *« conséquences matérielles dommageables » en lien direct avec l'expropriation »*[904]. Dès lors, certains préjudices pourraient être réparés lors de l'attribution d'indemnités accessoires, si ces derniers sont rattachables à une dépréciation de la valeur vénale du bien voire de la valeur de l'autre partie du bien demeurant en la possession de l'exproprié. L'implantation d'une ligne ferroviaire peut ainsi entraîner la dépréciation d'un château d'intérêt architectural et historique, justifiant l'indemnisation du propriétaire[905]. Une seconde difficulté tient à l'appréciation de la « juste » indemnité puisque le Code de l'expropriation dispose que la somme allouée, au principal, fixée par le juge de l'expropriation, ne peut *« excéder l'estimation de l'autorité administrative compétente »*[906] à savoir de la Direction immobilière de l'État, anciennement le service dit des « Domaines ». L'article vise également la dissuasion auprès des propriétaires qui sous-estimeraient la valeur de leurs biens lors de déclarations fiscales ou dans les actes de mutation puis procéderaient à une surestimation lors de la procédure d'expropriation. L'objectif de lutte contre la fraude fiscale doit cependant être contrebalancé au regard de l'article 17 de la DDHC puisque selon les juges, ce mode d'estimation par l'administration ne peut priver l'intéressé d'une prise en compte de l'évolution du marché immobilier[907]. Dès lors, lorsqu'il fixe l'indemnité principale, le juge doit prendre en compte les fluctuations du marché lorsque l'estimation de l'autorité compétente est sans rapport avec l'évolution. L'exproprié ne doit donc pas être lésé par un mécanisme imaginé pour lutter contre la fraude.

525 L'article 17 de la DDHC exige d'autre part que l'indemnité soit reçue préalablement à la prise de possession du bien par l'autorité expropriante. L'article L. 231-1 du Code de l'expropriation permet à cette dernière de prendre possession du bien dans un délai d'un mois suivant le règlement de l'indemnité, de sa consignation ou encore de l'acceptation d'une offre de remplacement. Pour sa part, l'article L. 331-3 du même Code permet une prise de possession

---

[903] **CC**, 25 juill. 1989, n°89-256 DC
[904] *Ibid.*
[905] **Cass**. 3ème civ., 2 fév. 1999, n°98-70011
[906] Art. L. 322-9 c. expro.
[907] **CC**, 20 avr. 2012, n°2012-236 QPC

du bien sans règlement d'indemnité, dès lors qu'une consignation est effectuée. Là encore, le Conseil constitutionnel a eu l'occasion de juger que la procédure dérogatoire d'urgence, prévue à l'article L. 522-1 du Code de l'expropriation, qui permet la prise de possession accélérée par l'octroi d'une *« provision représentative de l'indemnité (...) n'est pas incompatible avec le respect »*[908] des textes constitutionnels en présence d'un but d'intérêt général. Une hypothèse que le juge applique notamment à l'expropriation pour la résorption de l'habitat insalubre[909]. La haute juridiction s'est d'ailleurs penchée sur la conformité de la procédure d'expropriation d'urgence, au regard de l'article L. 232-1 qui permet au juge de fixer le montant des indemnités provisionnelles puis d'autoriser l'autorité expropriante à prendre possession à partir du paiement ou à défaut d'une consignation des indemnités fixées. Celle-ci voit en ce versement d'indemnités provisionnelles, aucun trait contraire à l'article 17 de la DDHC. Or, celle-ci peut présenter, par principe, une incertitude selon laquelle l'indemnité ne serait pas *« juste et préalable »*[910].

526 Malgré les débats potentiels autour des préjudices pris en compte en cas d'atteinte au droit de propriété, ce dernier bénéfice par principe d'une protection juridique forte. Il constitue par la même une garantie de réparation pécuniaire, a minima sur la valeur vénale du bien, et est encadré par les deux ordres de juridiction ainsi que par le Conseil constitutionnel. Or, les intérêts peuvent diverger au regard de ce que l'on peut qualifier d'expropriation « indirecte », telle que l'incorporation automatique du bien littoral au sein du DPM : d'une part, le droit de jouir et de disposer de ses choses fixé à l'article 544 du Code civil et d'autre part l'intérêt général. Or la confusion née d'une absence de droit réel du fait des mouvements des hauts flots permet de douter d'un absolutisme du droit de propriété. L'absence de solution législative ou règlementaire envers une situation de la sorte, laisse encore planer une jurisprudence au cas par cas, incertaine et inadaptée à la recherche d'une solution indemnitaire globale pour les victimes d'un même phénomène naturel.

---

[908] *Ibid.*
[909] **CC**, 17 sept. 2010, n°2010-26 QPC
[910] *Op. cit.*

2. Des divergences jurisprudentielles envers la compensation des victimes

527 Fort d'une protection juridique érigée au rang constitutionnel, le droit de propriété est pourtant bafoué par la submersion des flots. Lorsque la propriété disparait, le titre de propriété se trouve dans le même temps annulé au bénéfice de l'État. Ces trente dernières années, à la demande de propriétaires victimes de ce phénomène littoral, le juge administratif énonçait clairement que ces derniers ne pouvaient se prévaloir *« d'aucun droit réel sur la partie litigieuse »*[911] ni même invoquer la protection du régime susvisé en raison de la disparition de la chose, devenue inexistante. De plus, le Conseil d'État, en se prononçant sur la légalité des procédures de délimitation et d'incorporation au DPM visées aux articles L. 2111-4 et suivants du CGPPP, juge que celles-ci ne *« constituent pas une expropriation »*[912]. Une position qui amena à la décision des Sages précédemment visée en date du 24 mai 2013 et qui déclara l'article L. 2111-4 du CGPPP, définissant les limites du DPM, conforme à la Constitution. Cet article énonce que le DPM comprend le rivage de la mer, constitué *« par tout ce qu'elle couvre et découvre jusqu'où les plus hautes mers peuvent s'étendre en l'absence de perturbations météorologiques exceptionnelles »*[913]. Cette règle ancienne remonte à l'époque romaine, reprise par l'édit de Moulins puis par l'ordonnance de Colbert en 1681 et fait l'objet d'une application au-delà des frontières nationales, notamment dans les États de *common law*. Le droit fabrique la domanialité publique à partir d'un phénomène tributaire des lois de la nature mais n'enlève rien à la distinction entre domaine naturel et domaine artificiel, dont la formation nécessite l'acquisition du bien par la personne publique en amont de son incorporation.

528 Le DPM naturel, qui du fait de sa situation souvent peu aménagé, bénéficie d'un régime juridique protecteur articulé autour de l'affectation à l'usage du public. Ce caractère « naturel » du DPM a servi de base au Conseil constitutionnel pour motiver la règle selon laquelle la privation de propriété résultant de l'avancée des eaux sur les terres privées n'ouvre droit à aucune indemnité. En quelque sorte, si cette notion a permis à l'administration de rechercher un espace littoral protégé des appropriations et excès abusifs elle lui permettait d'étendre son domaine à bon compte. C'est en tout cas l'esprit de la décision rendue le 24 mai 2013 rendue par les Sages. En réponse aux justiciables, le Conseil constitutionnel a réduit le DPM naturel

[911] **CAA** Nantes, 10 nov. 2009, n°09NT0379
[912] **CE**, 13 juill. 2011, n°347529
[913] Art. L. 2111-4 CGPPP

au produit de la nature des choses pour juger que l'article L. 2111-4 du CGPPP n'entrainait pas une privation de propriété au sens de l'article 17 de la DDHC ni même une atteinte contraire à l'article 2 de ce texte. Pour lui, cette « expropriation de fait » résulte non pas de la volonté de l'État mais d'un phénomène naturel. Puisqu'il n'y a pas d'acte de volonté de l'administration, alors l'article contesté ne méconnait pas les textes à valeur constitutionnelle qui s'appliquent en présence d'une atteinte délibérée au droit de propriété. Or, en ne considérant pas ce phénomène comme une expropriation, cette position interroge, puisqu'il est indéniable que dans celle-ci le transfert de propriété est imposé par la loi[914]. Certes, la nature constitue la cause de la situation préjudiciable mais le législateur attache des conséquences juridiques au niveau atteint par la mer, en vue de protéger ses biens et en définir le régime.

529 Reste que si l'influence naturelle du domaine public est laissée ainsi c'est qu'elle permet la mainmise de la puissance publique sur des biens privés en l'absence de toute indemnisation. L'article 2111-4 a été contesté au regard de l'article 1er du protocole additionnel à la CEDH, et au regard de décisions rendues par la cour strasbourgeoise sur le fondement de cette disposition, depuis l'arrêt *Sporrong et Lönnroth contre Suède*[915]. C'est lors d'un pourvoi en cassation formé par la *SCI APS* contre un arrêt rendu par la Cour administrative d'appel de Marseille le 21 avril 2016, que le Conseil d'État a eu l'occasion de répondre à la question de savoir si cette disposition, qui consacre en quelque sorte une expropriation à titre gratuit en bande côtière, est compatible avec la CEDH[916]. Il était demandé au juge administratif de prononcer l'annulation de l'arrêt d'appel qui avait admis, en se fondant sur l'article 1er du protocole additionnel, une possibilité d'indemnisation des riverains de la mer, dont la propriété fût submergée par les plus hauts flots. La solution paraissait novatrice puisque jusqu'ici les magistrats refusaient que les collectivités publiques indemnisent les propriétaires, sauf à démontrer une faute dans l'entretien ou la destruction d'un ouvrage de protection à l'origine de l'incorporation dans le DPM[917]. En venant confirmer l'arrêt d'appel, le Conseil d'État va donc reconnaître un droit à indemnisation au profit des propriétaires victimes. Or, il faut nuancer cette évolution jurisprudentielle dans la mesure où le droit qu'elle ouvre ici ne vaut qu'à titre exceptionnel, lorsque la dépossession automatique constitue *« une charge spéciale et exorbitante, hors de proportion avec l'objectif*

---

[914] **FOULQUIER N**., « Le domaine public maritime naturel, La soi-disant évidence de la nature », *revue AJDA*, 2013, p. 2260
[915] **CEDH**, 23 sept. 1982, n°7151/75 ; n°7152/75
[916] **CAA Marseille**, 21 avr. 2016, n°14MA04602
[917] **CE**, 6 janv. 1971, n°75282

d'intérêt général »[918] poursuivi par le droit. Le juge articule la solution avec la décision du Conseil constitutionnel sur la délimitation du DPM naturel, soulignant que cette jurisprudence ne fait pas obstacle à ce que le propriétaire obtienne réparation. Il existe donc une place pour un droit indemnitaire fondé sur la CEDH, les contours d'un tel droit étant définis par l'arrêt lui-même. Le Conseil d'État procède à une application combinée du droit interne et du droit communautaire, le second venant combler les lacunes du premier. Le juge administratif voit en l'article L. 2111-4 du CGPPP, une disposition qui ne suffit pas à elle seule mais qui doit être assortie à une règle complémentaire directement tirée de la jurisprudence européenne. D'une part, l'arrêt démontre que la reconnaissance du droit à indemnité au profit des victimes du recul du trait de côte est subordonnée à des conditions draconiennes, la haute juridiction refusant d'étendre le phénomène au régime de la responsabilité sans faute. Aussi, la notion de « charge exorbitante » est plus étroite que celle de « dommage anormal ». La gravité du préjudice ne suffit pas en elle-même à ouvrir un droit à indemnité. Une mise en balance doit donc être réalisée entre l'intensité de l'atteinte portée à la propriété et l'objectif d'intérêt public poursuivi par la collectivité, qui pourrait conduire à refuser l'indemnisation de préjudices graves. Enfin, l'exigence relative au caractère « spécial » du préjudice risque aussi de constituer un frein à l'indemnisation. La solution retenue par le juge ne bouscule pas le principe de non-indemnisation des propriétaires dont les biens sont incorporés au DPM en raison de la réalisation du risque littoral. Tout au plus, il est possible de déduire qu'en certains cas exceptionnels, et pour mieux prévenir un équilibre raisonnable entre les intérêts en présence, une indemnité peut être versée aux victimes. Cette fabrication jurisprudentielle est loin d'avoir modifié en profondeur une situation que le juge avait pour faculté de modifier, telles que les capacités objectives d'indemnisation. En ce sens, la preuve de l'existence de la *« charge spéciale et exorbitante, hors de proportion avec l'objectif d'intérêt général »*[919] visé par le CGPPP, risque d'être particulièrement difficile à rapporter pour les victimes et futures victimes du recul du trait de côte.

530 Il importe aussi de savoir si la solution retenue par le juge interne est suffisante pour la rendre compatible avec la Convention européenne. La question peut effectivement se poser alors que ce dernier assimile l'incorporation au DPM à une simple règlementation de l'usage des biens, alors que la CEDH semble analyser la situation comme une mesure privative de

---

[918] **CE**, 22 sept. 2017, n°400825
[919] *Ibid.*

propriété. A l'égard de biens privés littoraux, les juges strasbourgeois ont considéré que le transfert par le juge judiciaire du bien litigieux dans le DPM, sans qu'une indemnisation soit versée au propriétaire, constituait une *« privation de propriété »*[920] et non une simple règlementation de l'usage des biens. La CEDH est donc plus exigeante quant aux modalités d'indemnisation prévues par la loi lorsqu'il s'agit d'une mesure de privation de la propriété. Dans sa décision du 11 octobre 2005, celle-ci s'attache à vérifier si les victimes du phénomène n'ont pas à supporter une charge *« disproportionnée et excessive »*[921], ouvrant le droit à une indemnité « raisonnable ». Dès lors, pour ces mesures privant l'homme de sa propriété, le juste équilibre commande, hors circonstances exceptionnelles, le versement d'une indemnité raisonnable, à la différence du juge national qui parle d'une indemnité due en présence d'une charge spéciale et exorbitante. En conséquence, il y a lieu de s'interroger sur la suffisance du droit indemnitaire ouvert par la jurisprudence *SCI APS*, qui ne prévoit d'indemnisation qu'en cas exceptionnels, pour assurer le respect du droit européen. En effet, l'absence d'indemnisation pourrait rompre avec la recherche du juste équilibre entre protection de la propriété et l'intérêt général. En l'absence de solution législative ou règlementaire sur l'incorporation automatique des biens privés dans le DPM, l'interprétation des juges ne suffit pas à garantir une pleine et entière réparation de la disparition de la chose. Ce vide juridique menant à l'absence d'indemnisation spontanée par l'État permet d'entrevoir des perspectives d'amélioration de traitement et de résolution de la présente.

[920] **CEDH**, 11 oct. 2005, n°37451/97
[921] *Ibid.*

§ 2 : L'enjeu de la tangibilité d'une situation de fait et de sa prévision

531 L'insécurité qui résulte du traitement juridique des victimes de la montée des eaux soulève des interrogations sur la vie administrative du domaine public maritime **(A)** ainsi que sur les leviers à disposition des riverains concernés **(B)** en présence d'un tel phénomène.

A. Des interrogations sur la délimitation et la consistance du domaine public maritime face au facteur « changement climatique »

532 La domanialité publique se constate. L'article L. 2111-3 du CGPPP énonce que *: « S'il n'en est disposé autrement par la loi, tout acte de classement ou d'incorporation d'un bien dans le domaine public n'a d'autre effet que de constater l'appartenance de ce bien au domaine public »*[922]. Les spécificités de la consistance de celui-ci ont nécessité que la loi dispense le DPM du critère de l'affectation à l'usage du public ou au service public, remplacé par celui des « hautes mers ». Au regard des effets de ce critère physique, et notamment du risque littoral, comme le cas présentement étudié de l'incorporation automatique du bien privé, le CGCT prévoit une procédure de délimitation du DPM naturel à la charge de la puissance publique[923]. Exorbitante du droit commun, la procédure de délimitation se distingue de l'action en bornage. La délimitation entre le DPM et la propriété privée à proximité doit être différenciée de celle du domaine privé et de la propriété privée. L'action en bornage est réalisée par la voie contractuelle, d'un commun accord entre les parties, propriétaires de parcelles voisines[924]. Contradictoire, elle se distingue de la délimitation qui est unilatérale, dégagée par le souhait ou par les constatations de l'autorité publique.

533 Celle-ci est réalisée sur la base des observations sur les lieux, objet de la délimitation ou encore selon les informations obtenues par les expertises scientifiques. L'article R. 2111-6 du CGPPP énonce que le projet de délimitation du DPM comprend une note récapitulative de l'objet de la constatation et les étapes procédurales, un plan de situation, un projet de tracé ainsi qu'une notice tenant compte des éléments constatant la limite et plus particulièrement les résultats scientifiques. En reconnaissant le caractère obligatoire de cette délimitation, le juge constate que l'administration est tenue d'y procéder lorsque le propriétaire en fait la

[922] Art. L. 2111-3 CGPPP
[923] Art. L. 2111-5 CGPPP
[924] Art. 646 c. civ.

demande[925], laquelle peut engager sa responsabilité lors d'un refus. Le Code de l'urbanisme dispose en effet que *« En l'absence d'acte administratif de délimitation, tout propriétaire riverain peut demander au préfet qu'il soit procédé à la délimitation du domaine public maritime au droit de sa propriété. »*[926]. Ce point ne vise que les demandes réalisées par les propriétaires riverains. Ces derniers peuvent toutefois, comme le permet le Code de l'urbanisme, solliciter une nouvelle délimitation lorsque *« des phénomènes naturels non liés à des perturbations météorologiques exceptionnelles ont eu pour effet de modifier le niveau des plus hautes eaux »*[927]. Il est permis de s'interroger sur l'utilité de cette faculté de modification puisqu'en retrait des eaux, la zone découverte par la mer constitue normalement un lais de mer futur relevant du DPM naturel. La demande se fait auprès du préfet en présence de mouvements de marées qui rendent incertain le DPM. Le riverain a donc intérêt, en l'absence de délimitation ou à la suite d'une modification résultant de l'évolution des plus hautes mers, de demander que soit constatée la limite du DPM[928]. La faculté cantonnée au propriétaire riverain permet à l'administration d'être tenue par aucune obligation de la sorte vis-à-vis du tiers à l'image des associations de protection de la nature[929]. Ce point mériterait d'évoluer afin de renforcer les droits collectifs des riverains littoraux, tenant compte d'ailleurs des faibles participations des particuliers aux enquêtes publiques de façon générale à la différence du tissu associatif.

534 La procédure de la délimitation du DPM n'a qu'un caractère recognitif. Dès lors, la domanialité publique perdure. Autrement dit, cette dernière n'a pas pour effet de permettre le phénomène de dépossession mais de constater la délimitation physique du DPM. En l'absence de cette procédure, la constatation des plus hauts flots emporte automatiquement la domanialité publique des biens concernés. Le propriétaire a donc intérêt à solliciter l'administration en vue d'une délimitation suivant les données scientifiques telles que météorologiques ou morpho-sédimentaires[930] par exemple et une reconnaissance des droits offerts par celle-ci. Le dossier de la délimitation comprend en premier lieu les éléments contribuant à former la limite du DPM ainsi que les avis des communes concernées. Comme exposé à l'instant, l'autre enjeu relève de la concertation entre usagers et décideurs locaux postérieurement au projet de délimitation. A travers les récentes évolutions de la loi, l'enquête publique qui devait intervenir en complément

[925] **CE**, 6 fév. 1976, n°95784
[926] Art. R. 121-11 c. urb.
[927] Art. R. 121-11 al.2 c. urb.
[928] **CAA Marseille**, 15 oct. 2009, n°08M100421
[929] **CE**, 13 fév. 2002, n°235326
[930] Art. R. 2111-5 CGPPP

des avis communaux a été remplacée par la procédure de participation du public par voie électronique (PPVE). A Soulac-sur-Mer, une consultation du public de ce type a été prescrite de mai à juin 2023 afin de recueillir l'avis du public sur le projet de délimitation du DPM sur une partie du littoral de la commune[931]. A l'issue de cette consultation, seule une observation a été formulée par un acteur économique situé sur la zone concernée (camping). Dès lors, si la loi offre aux particuliers la possibilité de solliciter une nouvelle délimitation, le faible intérêt porté à cette procédure nécessiterait un travail de pédagogie en amont à destination des riverains, qui auront à mieux se responsabiliser en présence de l'information administrative, voire scientifique, sur le risque et ses effets (incorporation automatique sans indemnisation). L'information pourrait par là même provoquer la réalisation de travaux de protection.

535 Les évolutions récentes ne se sont pas limitées au remplacement de l'enquête publique par le PPVE mais substituent désormais le terme « délimitation » par « constatation ». La loi du 7 décembre 2020 parle ainsi de *« constatation du rivage »*[932]. Il est possible de déceler ici une volonté de marquer une différence entre la procédure de délimitation du patrimoine public de la constatation du rivage, qui ne résulterait pas du fait de l'homme mais du fait naturel dont seul le rivage a la maîtrise. Le terme « constatation » du DPM dépasse la procédure de « délimitation » qui pouvait laisser penser que l'homme était au centre du jeu au détriment de la nature. Or, la doctrine chiffrait à seulement 7% le nombre de kilomètres de rivages délimités à l'échelle de la métropole en 2015, sur 5 533 kilomètres[933]. Un élu littoral explique : *« C'est une procédure trop lourde, qui va nous coûter beaucoup trop et qui serait soumise à la consultation du public »*[934]. Dans ce cadre, les quelques délimitations du DPM en lien direct avec les risques littoraux ont eu lieu au cas par cas, à l'occasion de contentieux tels que celui du « Signal » soit au cours d'opérations d'aménagement.

---

[931] Avis de participation du public par voie électronique portant sur le projet de délimitation du domaine public maritime sur une partie du littoral de la commune de Soulac-sur-Mer, DDTM, Service des procédures environnementales, 2023, en ligne

[932] Art. 48 Loi n° 2020-1525 du 7 décembre 2020 d'accélération et de simplification de l'action publique

[933] **GODFRIN P. et al**., *Droit administratif des biens*, num. 13, coll. Univ., Sirey, Ed. Dalloz Bibliothèque, oct. 2020

[934] Entretien du 25 août 2023

536 A l'analyse de l'échelle du littoral du Pas-de-Calais se juxtaposent par exemple :

- **<u>Des délimitations officielles :</u>** certaines communes du littoral disposent d'une délimitation officielle par arrêté préfectoral, en application de la loi du 28 novembre 1963 relative au domaine public (Ambleteuse, Calais, Wissant par exemple). A titre de comparaison géographique, une délimitation de la sorte a été réalisée en 2004 sur un secteur donné de la côte aquitaine (Dune du Pilat), qui s'est inscrite dans une stratégie d'adaptation sur la gestion des ouvrages de défense, laquelle nécessite une bonne connaissance des limites du DPM. Sur ce secteur, ces limites évoluent face au risque d'érosion dunaire, à raison de plusieurs mètres par an (présence de campings). La connaissance de l'étendue du DPM était nécessaire à la réalisation des ouvrages. Notons cependant que des risques littoraux ont pu toucher les zones aujourd'hui impactées postérieurement à ces délimitations officielles. Il est donc nécessaire que ces délimitations puissent être plus régulières, voire automatiques en zone « prioritaire », alors que la jurisprudence a pu récemment valider une appréciation préfectorale des limites du DPM qui tenait compte du cadastre napoléonien, d'un piquetage réalisé par les services déconcentrés en 1964 ou encore de photographies aériennes prises en 1951 pour les besoins d'un chantier ostréicole[935]. Les services déconcentrés du Pas-de-Calais ont développé une *« Stratégie départementale de gestion du DPM dans le Pas-de-Calais »*[936]. A l'étude des annexes versées au diagnostic, les limites officielles du DPM apparaissent effectivement à l'échelle des communes d'Ambleteuse, de Wissant etc. Des occupations dites « sans-titre » sont elles aussi identifiées. Seulement, ladite stratégie n'a pas évolué depuis octobre 2014, et ces deux territoires ont été successivement frappés, depuis, par des phénomènes de submersions marines et d'érosion qui ont pu potentiellement faire évoluer ces limites ;

[935] **TA Rennes**, 22 nov. 2021, n°1904347
[936] **DDTM Pas-de-Calais**, Stratégie départementale de gestion du domaine public maritime naturel, Diagnostic, oct. 2014, en ligne

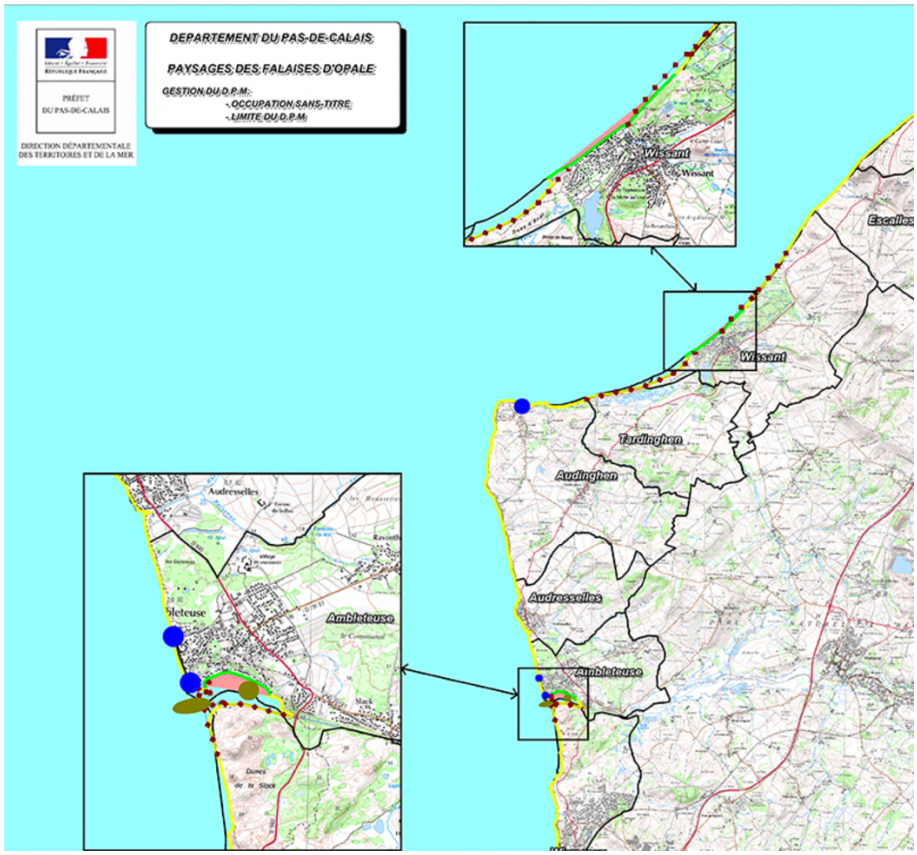


Illustration : diagnostic des limites du DPM naturel – secteur « paysage des falaises d'Opale » - limites officielles (vert), limites non-officielles (jaune), occupation sans droit ni titre (kaki), oct. 2014, Crédit : capture d'écran annexe n°5 Stratégie départementale de gestion du DPM Pas-de-Calais

- **Les positionnements de laisse de haute mer :** constatations non officielles, sur la base de photographies, et d'un constat établi et signé par des agents assermentés ;

- **Les instructions pendantes :** à savoir les dossiers de délimitation en cours d'instruction auprès de l'État (préfet). Il revient ici à la puissance publique de rassembler tous les éléments permettant de déterminer la limite.

537 La procédure de délimitation ne présente pas seulement un intérêt pour les riverains qui pourront connaître l'étendue actuelle de leurs biens et leurs droits afin d'écarter tout conflit d'empiétement sur le DPM. Celle-ci présente une utilité pour la mise en œuvre d'autres dispositions prévues au Code de l'urbanisme à l'image de la servitude de passage de trois mètres

située le long du littoral à compter de la limite du DPM[937] ou encore de la bande des cent mètres[938]. Ce mécanisme recognitif peut donc s'expliquer par l'évolution des menaces naturelles mais aussi par la préservation du libre accès à la mer, lesquelles empêchent une cristallisation des limites. Le propriétaire n'a donc, en principe, aucun droit acquis.

538 Il ressort de la présente étude sur les délimitations du DPM que celles-ci peuvent présenter un caractère ancien. De plus, sauf lorsqu'un propriétaire riverain en fait la demande, la procédure de délimitation demeure facultative. Toutefois, une lourdeur de la procédure, à l'instar de l'enquête publique, ainsi que des coûts matériels et humains importants ne peuvent raisonnablement justifier une évolution du droit tendant à rendre obligatoire la délimitation du DPM sur la totalité du littoral français. Il reste que cette dernière doit devenir obligatoire pour les communes dites « socles » ainsi que pour tout territoire organisé stratégiquement au sens de l'article L. 321-16 du Code de l'environnement. L'adaptation aux risques littoraux, ainsi que l'information préventive dans les territoires les plus menacés, doivent ainsi compter sur des données fidèles à la réalité sans toutefois omettre la prise en compte des repères historiques du DPM. La délimitation doit être un outil incontournable des PPRL et des futures cartographies des communes dites « socles ». De même, l'actualisation de ces données doit elle aussi devenir obligatoire dans ces territoires postérieurement à la réalisation d'un phénomène de forte intensité (tempête hivernale) et a minima tous les cinq ans.

539 La délimitation ou constatation, si elle permet de disposer d'un état des lieux objectif et le plus précis possible, reste tributaire de la nature capricieuse et potentiellement imprévisible. En effet, en évoluant selon les flots, son régime pourrait devenir instable, incertain et difficilement compréhensible pour les propriétaires riverains. Si le nombre de conflits est encore marginal au regard du nombre de propriétés « vue sur mer » sur le plan national, le phénomène deviendra inéducable d'ici les décennies à venir en présence de dépossessions automatiques en chaîne. Partant, l'inadaptation aux enjeux du « long-terme » nécessitera une refonte du DPM, à la fois juridique mais aussi technique. Sans attendre cet horizon plus lointain, des collectivités et leurs partenaires institutionnels ont décidé de tirer bénéfice de réflexions stratégiques sur leurs territoires pour y intégrer les enjeux et spécificités de l'adaptation du DPM au risque littoral. La Commune de Lacanau, inscrite depuis plusieurs années au sein d'une

[937] Art. L. 121-31 c. urb.
[938] Art. L. 121-16 c. urb.

gouvernance stratégique d'adaptation au risque de recul du trait de côte, a par exemple lancé un marché public *« Étude relative au domaine public du front de mer de Lacanau »* en septembre 2023. Cette démarche démontre l'intérêt porté à cette composante de l'espace littoral, et replace son étude et son traitement dans un mécanisme de prévention, utile à l'adaptation. Car s'ils sont perfectibles, et nettement défavorables aux propriétaires menacés, le DPM et ses effets dommageables aux riverains peuvent être potentiellement atténués.

B. Des recours et moyens palliatifs à la dépossession automatique de la propriété : un propriétaire démuni ?

540 La manifestation d'une perte automatique de la propriété, qu'il convient d'anticiper, doit permettre d'entrevoir les moyens éventuels à disposition des riverains lésés pour tenter de remédier à cette dépossession **(1)**. A défaut, elle interroge la capacité de l'administration de « faire avec » ces propriétés désormais entrées dans leur patrimoine puis l'intérêt qu'elles pourraient représenter au profit d'une action de prévention-gestion **(2)**.

1. Le possible espoir d'une rétrocession du bien : la complexité temporelle

541 Pour le propriétaire lésé, ayant possédé une parcelle soudainement incorporée dans le DPM, les moyens d'action peuvent mener à la contestation de la matérialité du risque soit à démontrer qu'il résulte d'une vente des biens nationaux. Plus lointain encore, que le titre de propriété est antérieur à l'Édit de Moulins. Il peut enfin rechercher l'obtention d'une indemnisation selon le principe fixé par le Conseil d'État dans son arrêt du 22 septembre 2017[939]. Cependant, celui qui a acquis, à tort, une dépendance du DPM par acte notarié entraîne des effets différents. Ce dernier pourrait en effet tenter d'obtenir devant le juge civil l'annulation de la vente ainsi que le versement de dommages et intérêts en raison d'une faute du notaire, notamment. De même, la responsabilité des personnes publiques peut être recherchée lorsque la vente est passée sur le fondement de documents administratifs ayant affirmé par erreur que ledit bien n'appartenait pas au DPM. Le tribunal administratif de Rennes[940] a ainsi condamné l'État et une commune à indemniser le propriétaire qui a acquis

[939] *Ibid*.
[940] **TA Rennes**, 31 août 2017

une dépendance du DPM sur le fondement de documents erronés, et reprise par les services déconcentrés près de quarante ans après l'acquisition.

542 Quant à savoir si le propriétaire peut prétendre à une rétrocession du terrain submergé qui lui appartenait, la contribution du juge, à défaut de réponse légale, est importante. En ce sens, le requérant peut rechercher l'existence d'une erreur sur la délimitation du DPM qui constituera un moyen de renouer avec sa propriété privée classée dans le DPM, par le biais du recours pour excès de pouvoir. La jurisprudence permet d'éclairer les contours de cette hypothèse à disposition des propriétaires littoraux submergés. C'est le cas d'une décision rendue le 2 avril 2015 par la Cour administrative d'appel de Bordeaux[941]. Les requérantes souhaitaient restaurer un bien, à savoir un moulin, aux fins d'y accueillir des événements culturels. Le 13 janvier 2011, celles-ci demandent au préfet d'abroger le décret impérial du 8 août 1855 qui avait inclus le bien dans le DPM. Après refus du préfet, elles saisissent le tribunal administratif puis la Cour en soutenant que le moulin doit être exclu du DPM au regard d'un élément matériel, à l'instar des données topographiques, contraire à la délimitation décrétale : *« les parcelles d'assiette du moulin, qui constituaient une butte, n'ont jamais été recouvertes par les plus hautes eaux et ne pouvaient dès lors être intégrées au domaine public (…) »*[942]. Le juge, qui confirme l'argument des requérantes selon que les relevés altimétriques suffisent à démontrer, de façon certaine, que le bien ne pouvait être atteint par la mer en 1855, enjoint à l'État de rectifier le décret pris la même année. Plus globalement, cet arrêt démontre que la délimitation du DPM peut faire l'objet d'une contestation près d'une centaine d'années après sa consécration par le biais d'une preuve matérielle. Cela est cependant difficile à démontrer car il est nécessaire pour le riverain littoral d'apporter la preuve que sa propriété n'était pas soumise à l'action des flots au stade de sa délimitation. Or, si ce type de contestation de la délimitation officielle du DPM doit être relativisé car ne faisant l'objet que de très peu de contentieux, la jurisprudence étudiée précédemment illustre un conflit d'usage à travers lequel l'occupant s'est trouvé limité par l'autorisation précaire et ne pouvait espérer poursuivre la rénovation du site. Partant du rapport du GIEC qui estime à 10 000 le nombre de propriétés privées qui seront incorporées au DPM à l'horizon 2100, c'est donc autant de conflits d'usages et de contentieux qui pourront naître entre l'État et ces propriétaires, ces derniers voulant défendre coûte que coûte leurs droits de propriété et d'usage du sol.

---

[941] **CAA Bordeaux**, 2 avr. 2015, n°13BX02367
[942] *Ibid.*

543 Autre hypothèse palliative à l'incorporation automatique, le juge admet que le propriétaire puisse entreprendre des travaux voués à sécuriser son bien contre l'avancée de la mer, selon que les ouvrages sont édifiés sur des parcelles qui n'ont pas déjà été recouvertes par les plus hautes eaux[943]. A défaut, lorsque la parcelle fut submergée, le propriétaire ne peut espérer retrouver ses droits fonciers, l'incorporation étant immédiate et irréversible. Dans sa décision du 22 septembre 2017, le Conseil d'État refuse en ce sens le droit au propriétaire d'entreprendre des enrochements sur une partie de la parcelle, même si elle fût jadis sa propriété, car incorporée au DPM au jour de la réalisation de ces travaux de lutte contre la mer : *« un propriétaire (…) ne dispose d'aucune espérance légitime de pouvoir conserver son titre de propriété sur les terrains qui sont incorporés au domaine public maritime par la progression du rivage de la mer »*[944]. Dès lors, en l'absence d'autorisation expresse de l'administration, l'ancien propriétaire littoral ne peut plus réaliser ni entretenir les ouvrages situés sur des parcelles incorporées au DPM. Il apparait donc utile pour de ce type de riverain d'entretenir au moment opportun les digues et enrochements placés sur sa propriété, ce qui n'est pas toujours aisé en raison du linéaire de côte ou encore des coûts induits. Car face à une potentielle inaction de la personne publique, et si le propriétaire littoral en a la capacité financière, il peut envisager d'aménager des ouvrages de défense aux confins de sa propriété. Or, dans notre hypothèse, toute occupation ou utilisation privative du DPM est soumise à l'autorisation administrative qui ne serait que précaire en raison du principe d'inaliénabilité du domaine public, moyennant une redevance et une compatibilité avec l'affectation du bien. Seulement, la réalisation d'une digue, par exemple, peut paraître incompatible avec le principe du libre accès au rivage, l'ouvrage pouvant faire obstacle à la circulation des populations locales et touristes. Aussi, le caractère permanent de l'ouvrage pourrait contrevenir au caractère temporaire de l'autorisation d'occuper le DPM et réduire les chances d'obtenir celle-ci. L'article L. 2124-2 du CGPPP est à ce propos explicite puisqu'il *« ne peut être porté atteinte à l'état naturel du rivage de la mer, notamment par endiguement (…), enrochement (…) sous réserve des opérations de défense de la mer »*[945]. De telles opérations, qui relèvent pour la quasi-totalité de la compétence GEMAPI peuvent donc entraîner des autorisations précaires en renfort des propriétés privées menacées. Cette pratique a pu être observée envers un camping qui a pu obtenir une AOT dans le but d'installer des structures *« provisoires et démontables (…), semi-enterrées et recouvertes de sables ou de*

---

[943] **CAA Nancy**, 19 mars 1992, n°90NC00420
[944] *Ibid.*
[945] Art. L. 2124-2 CGPPP

matériaux à granulométrie, compatibles avec le site (…) »[946]. Hormis les interrogations sur sa légalité, sur laquelle le juge ne s'est pas penché en l'espèce, le recours à l'autorisation précaire sur le DPM, ne pourra être tacite et toute tolérance des services déconcentrés n'emporte aucun droit pour le propriétaire[947]. Sans action stratégique des décideurs et acteurs littoraux, les faits de la nature pourront donc se révéler fatals avec le temps vis-à-vis du propriétaire menacé qui constatera la disparition de son bien par les plus hauts flots.

2. Des moyens opérationnels et techniques pour traiter les effets de l'incorporation automatique

544 Partant d'une incorporation automatique qui serait irrémédiable pour les riverains littoraux, il est permis de s'interroger sur ce que l'administration, désormais ou prochainement propriétaire, peut entreprendre ou impulser auprès des fonciers concernés. En sa qualité de nouveau propriétaire, celle-ci pourrait mettre à contribution ce foncier pour en faire une zone tampon et plus globalement une renaturation de l'espace menacé. Ce projet impliquerait donc une démolition des éléments bâtis, qui peut d'ailleurs être recherchée par le maire en présence d'un immeuble menaçant ruine, ou sollicitée auprès du juge par l'injonction de démolir. Au titre de la ruine, la loi prévoyait très tôt que le maire puisse *« prescrire la réparation ou la démolition des murs, bâtiments ou édifices quelconques longeant la voie ou la place publique (…) et qu'ils pourraient, par leur effondrement, compromettre la sécurité »*[948]. Ce pouvoir de police spéciale, codifié à l'article L. 511-1 du Code de la construction et de l'habitation peut également nécessiter la démolition lorsque le bâtiment n'offre plus des garanties suffisantes de solidité, nécessaires à la sécurité publique. Ce dernier cas est conditionné à la présence d'une menace provenant de l'immeuble et pas seulement d'une cause extérieure. En ce sens, ce dispositif est donc difficilement applicable aux menaces littorales, sauf pour le foncier présentant déjà un danger avant la réalisation du risque.

545 L'autorité municipale bénéfice d'un arsenal effectif lui permettant d'accéder à la démolition pour péril. Notifié aux propriétaires visés, l'arrêté municipal nécessite une mise en demeure de démolir, dans un délai fixé par lui et possiblement sous astreinte. A défaut de

[946] **CAA Marseille**, 06 mai 2014, n°10MA04256
[947] **CE**, 20 mars 2017, n°392916
[948] Art. 3, Loi du 21 juin 1898 sur la police rurale

travaux, le maire ou le Président de l'EPCI peut y accéder sur ordonnance du juge des référés. L'extrême urgence, que peut entraîner la catastrophe naturelle, favorisant un péril particulièrement grave et imminent exigeant une démolition immédiate, peut entraîner l'application du pouvoir de police générale par le maire[949]. Quant à lui, le juge peut prononcer l'injonction de démolir en présence d'un bien érigé sans autorisation ou encore en violation de la loi « Littoral ». Ces constructions, sans autorisation, peuvent motiver une action civile en démolition, diligentée par la commune ou le groupement de communes compétent en matière de planification (PLU(i)). Le préfet pourrait également rechercher ce type d'action en présence d'une habitation construite en violation des règles prescrites par le PPRN approuvé, en application de l'article L. 562-5 du Code de l'environnement. Sur le fondement de l'article L. 480-14 du Code de l'urbanisme, il est d'autre part notable que cette action civile se prescrit dans un délai de dix ans, à compter de la date d'achèvement des travaux. L'article L. 480-9 du Code de l'urbanisme se montre plus menaçant à l'égard du propriétaire concerné puisque dans le cas où la décision de justice ne serait pas exécutée, le maire est autorisé à faire procéder d'office à tous travaux nécessaires à l'exécution du jugement, aux frais et risques du premier.

546 Concernant les constructions édifiées en violation de la loi « Littoral », la démolition prononcée par le juge civil n'est possible qu'à la condition d'une annulation de l'autorisation d'urbanisme par le juge administratif, pour excès de pouvoir. En zone littorale, cependant, cette hypothèse ne concerne que les constructions en espace naturel remarquable ou en bande des cent mètres[950]. Une fois la décision prise de démolir ou imposée par l'administration, plusieurs prérequis seront nécessaires à l'opération de déconstruction, qui peut se montrer potentiellement complexe. Du point de vue du Code de l'urbanisme, plusieurs déconstructions nécessiteront un permis. Les règles ont fait l'objet d'un assouplissement, puisqu'auparavant l'obtention du permis de démolir était exigée pour toute opération[951]. Depuis l'ordonnance du 8 décembre 2005[952], le droit de l'urbanisme pose le principe d'une absence de formalités à remplir dans le cadre des démolitions, hors cas prévus par la loi. A ce jour, le permis n'est exigé que dans les cas où la construction relève d'une *« protection particulière »*[953] définie par décret en Conseil d'État. La condition prévue à l'article L. 421-3 désigne, et elles sont nombreuses en

[949] **CE**, 6 nov. 2013, n°349245
[950] Art. L. 480-13 c. urb.
[951] *Op. cit.*
[952] Ordonnance n° 2005-1527 du 8 décembre 2005 relative au permis de construire et aux autorisations d'urbanisme
[953] Art. L. 421-3 c. urb.

bande littorale, les constructions situées en secteurs sauvegardés ou de renaturation immobilière, celles inscrites au titre des monuments historiques, en zone de visibilité des immeubles classés ou inscrits aux monuments historiques. Elle peut également concerner les sites patrimoniaux remarquables (SPR). Enfin, le PLU(i) peut lui aussi identifier une série de constructions soumises à *« protections particulières »* pour des motifs culturels, historiques voire environnementaux. En l'absence de PLU(i), le conseil municipal est lui aussi en mesure d'identifier et localiser des habitations présentant un *« intérêt patrimonial, paysager ou écologique et définir, si nécessaire, les prescriptions de nature à assurer leur protection »*[954]. Dans ces zones, l'article R. 421-29 du Code de l'urbanisme prévoit que les démolitions pour un bâtiment menaçant ruine ou un immeuble insalubre peuvent déroger aux demandes de permis de démolir. Or, le cas étudié précédemment, par lequel le riverain littoral récupèrerait la propriété du bien exposé à l'érosion ou à la submersion marine, et souhaitant procéder à une déconstruction in fine, devra solliciter un permis de démolir. En prime, ce dernier aura à accomplir une série de diagnostics préalables à cette déconstruction, en application du Code de la construction et de l'habitation.

547 A titre subsidiaire, le fonds dit « Barnier », quant à lui, peut ne pas être étranger à la prise en charge financière de la démolition. L'article L. 561-3 du Code de l'environnement l'autorise pour la limitation de l'accès puis la démolition des biens dans le but de limiter l'occupation future des espaces menacés. A la fin du XXème siècle, ce fonds a effectivement été mobilisé à Criel-sur-Mer (Normandie) en vue de gérer les conséquences d'un risque d'éboulement de falaises. Les treize unités foncières menacées firent l'objet d'une démolition. Le traitement matériel de « l'après-Xynthia » illustre lui aussi le choix de démolir en présence d'un péril ne permettant pas la réinstallation des biens et personnes. Il apparait que la simple évacuation des habitations menacées est insuffisante, les victimes souhaitant retourner vivre dans leurs logements. Dès lors, la prise en charge ou a minima une participation aux frais de démolition peut résoudre de façon pérenne ces situations dangereuses pour la sécurité publique.

548 Seulement, la thématique de l'incorporation automatique du bien privé dans le DPM n'est pas solutionnée par le droit et mérite une clarification légale, ne serait-ce que pour rompre avec les incertitudes nées d'une perte de propriété sans indemnisation. Pour favoriser une

[954] Art. L. 111-22 c. urb.

stratégie globale efficiente, partagée avec les potentielles victimes, il y a lieu d'écarter ces freins techniques et financiers. Il est désormais acquis que le sujet des risques littoraux comptera dans les politiques publiques. Or, ce sujet démontre qu'il reste encore des prérequis à résoudre. Vis-à-vis des populations littorales, l'appréhension de la montée des eaux permet d'ouvrir des enjeux et perspectives plus généraux et lointains non traités spécifiquement par notre droit, mais ô combien prégnants au regard des libertés fondamentales qui sont, elles aussi, menacées.

Conclusion Section 1 :

549 La dépossession automatique d'un droit attaché à la propriété du bien privé illustre la difficile corrélation entre un corpus de règles historiquement attachées au littoral avec des réalités nouvelles constituées par les phénomènes naturels. En l'absence de clarification légale sur ce point, les juges ne parviennent pas à s'accorder sur une solution conforme à la compensation indemnitaire prévue en cas d'atteinte au droit fondamental de propriété. Les effets attachés à cette « expropriation indirecte », à l'instar de la contravention de grande voirie et l'absence d'indemnisation, confortent l'idée d'une difficulté à réunir les conditions d'une acceptabilité sociale entre riverains et décideurs littoraux autour d'un projet littoral d'adaptation. Le bouleversement des conditions de vie des populations littorales menacées, à concurrence des nombreuses libertés fondamentales en jeu, font dire au droit interne qu'il n'est pas suffisamment outillé à ce stade. Certaines conséquences du risque littoral déjà visibles dans de nombreux territoires, ou promises à d'autres au regard des prévisions scientifiques, justifient des craintes sur la suffisance du droit interne pour pallier les atteintes aux droits et libertés attachés à l'Homme.

Section 2 : Des réponses juridiques supranationales en compensation d'un droit interne lacunaire : étude de cas des mouvements de populations littorales face à la montée des eaux

550 Un second cas d'étude permet de douter de la suffisance du droit français pour appréhender les multiples enjeux et problématiques liés aux risques littoraux, y compris les plus fondamentaux. L'intensité de ces phénomènes, tout comme les diverses configurations des lieux côtiers du pays, laissent craindre des départs forcés et massifs liés à une insuffisance de l'action de prévention-gestion **(§ 1)** tout comme la disparition de droits et libertés les plus élémentaires pour l'Homme **(§ 2)** qui placeront le traitement des menaces littorales au premier rang des défis sociétaux.

551 Aborder le volet d'un déplacement des populations côtières entre États présente un intérêt dans l'étude des territoires insulaires d'outre-mer français. Car si la relocalisation, interne, pourrait être envisagée à quelques kilomètres en arrière en métropole, les prévisions scientifiques ultramarines dégagent l'hypothèse d'une disparition progressive et totale de territoires : Polynésie française, Nouvelle-Calédonie, Wallis et Futuna. Partant, pour ces territoires, le déplacement du fait de la montée des eaux doit d'abord amener à des réflexions entre états voisins à l'image de l'accord entre les îles de Tuvalu et de l'Australie, et ainsi à des déplacements de proximité inter-états.

§ 1 : Le traitement de « déplacés » au sens de la menace côtière

552 La présence des risques littoraux, et l'intensité élevée de ces derniers du fait du « changement » climatique, invitent un état des lieux sur l'appréhension du droit envers une catégorie nouvelle de migration **(A)** ainsi que l'adaptation ou non des outils, y compris supranationaux, pour permettre la protection de déplacés environnementaux **(B)**.

A. La conception et les causes d'une nouvelle catégorie de migration

553 L'accroissement des phénomènes côtiers pressent l'idée d'un statut spécifique pour les « déplacés environnementaux », qui peine pourtant à obtenir une traduction juridique **(1)**, alors même que des droits fondamentaux individuels sont menacés à très court terme du fait des variations du climat **(2)**.

1. Délimitation et définition du déplacé environnemental

554 Les effets des menaces naturelles sur les déplacements de population peuvent faire l'objet d'une pluralité de sens et de contradictions entre les expressions terminologiques. La première difficulté consiste à qualifier le déplacement de population qui comporte trois principales dénominations : le « réfugié », le « déplacé » ou encore le « migrant ». Plusieurs facteurs sont utilisés afin de différencier ces termes. Le premier peut concerner l'échelle géographique du déplacement. Lorsque les déplacements environnementaux sont réalisés au sein d'un même État, le terme peut alors être celui de « déplacé », au contraire du « migrant » ou du « réfugié » qui induisent un déplacement transfrontalier. D'autre part, le déplacement « choisi » ou « forcé » est un facteur de distinction du caractère volontaire ou non du départ. La qualification de « réfugié » a pu amorcer un débat dans le but d'une protection internationale spécifique ou d'une modification de la Convention dite de Genève de 1951[955], tout en recherchant la responsabilité des changements du climat. Le deuxième volet porte sur la qualification : « climatique », « environnemental » voire « écologique ». La différence tient au périmètre des conséquences environnementales appréhendées, selon que l'on se penche sur le seul « réchauffement » climatique, ou plus globalement, sur l'ensemble des effets sur l'écosystème des populations comme les ressources halieutiques par exemple.

555 Les juristes, soucieux d'appréhender l'écosystème favorisent le terme « écologique »[956]. Le terme « environnemental » est quant à lui privilégié par le registre institutionnel, notamment international. Raison pour laquelle, le terme de « déplacé » est davantage cité dans les instances internationales du fait des limites exploitées plus bas de la Convention de Genève. Enfin, « environnemental » et « écologique » sont utilisés indifféremment comme termes génériques, tandis que celui de « climatique » s'intéresse aux impacts climatiques.

556 Au-delà des prérequis terminologiques, plusieurs typologies de déplacés environnementaux peuvent correspondre aux problématiques et réalités climatiques d'aujourd'hui. La naissance du concept ainsi que sa formalisation se sont progressivement développées depuis soixante-dix ans. Après la Seconde Guerre mondiale, la doctrine évoque

[955] Convention relative au statut des réfugiés, Genève, 28 juill. 1951
[956] **COURNIL C**., « Les réfugiés écologiques. Quelle(s) protection(s), quel(s) statuts ? », *Revue du droit public et de la science politique en France et à l'étranger*, juil-août 2006, pp. 1035-1066, en ligne

des déplacements humains du fait d'un environnement dégradé[957]. Plus tard, le lien est fait entre migrations internes ou internationales et une dégradation de l'environnement[958]. C'est néanmoins durant les années quatre-vingt, et le rapport *Environmental refugees* du Programme des Nations Unies, que le terme *« réfugié de l'environnement »*[959] apparaît expressément. Son auteur, Essam El-Hinnawi, dégage des catégories de déplacés environnementaux : les déplacés « temporaires » du fait d'un phénomène instantané, les déplacés « permanents » en raison d'une modification irréversible du fait de l'homme ou de la nature. Pour l'auteur, les « réfugiés environnementaux » sont ceux forcés de délaisser leurs conditions de vie du fait de l'environnement[960]. Les travaux doctrinaux peuvent mener à une classification qui diverge du cadre supranational mais plus sensible aux considérations juridiques. Ainsi, Fabrice Renaud distingue les déplacements opérés dans l'urgence environnementale, que l'homme souhaite fuir, des déplacements forcés, voire des migrations elles-mêmes fondées sur des facteurs liés à l'environnement[961]. Dans ce dernier cas, le concept de « réfugiés environnementaux » n'a cessé de s'élargir notamment pour y faire entrer les impacts du « changement » climatique[962].

557 Dès lors, le concept de « réfugié environnemental » s'est formé autour d'une crainte liée aux effets négatifs de l'environnement sur l'Homme. Or, à ce jour, il s'avère encore difficile de délimiter précisément la catégorie du « déplacé environnemental ». Premièrement, les différentes typologies précédemment visées dégagent une complexité qui tient aux facteurs pouvant motiver un déplacement : environnementaux, économiques, politiques, sociaux etc. Ces éléments, qui peuvent être multiples et enchevêtrés, ne sont pas encore suffisamment exploités pour aboutir à un consensus, a minima scientifique, sur la définition du « déplacé environnemental ». Par là même, des interrogations demeurent sur le bénéficiaire potentiel de ce concept qui serait consacré en droit international. Ainsi, toutes les dégradations écologiques ou seules celles en rapport direct au « changement » climatique pourraient-elles motiver un

---

[957] **VOGT W., «** Road to survival », *Revue Population*, 4ème année, num. 2, 1949
[958] **BROWN L. et al**., **«** Twenty-two dimensions of the population problem », *Revue Population*, 35ème année, num. 1, 1980
[959] **AGNU**, Programme des Nations Unies, Rapport du Conseil d'administration, 18 déc. 1985
[960] *Ibid.*
[961] **RENAUD F. et al**., « Control, adapt or flee : how to face environmental migration ? », United Nations University, Institute for Environment and Human Security, *Revue Publication Series of UNU-EHS*, num. 5, 2007, en ligne
[962] **JACOBSON J.,** « Environmental refugees : a yardstick of habitability », *Revue Worldwatch paper*, num. 86, 1988

déplacement ? Suivant cette hypothèse étayée par les scientifiques[963], cette catégorie n'engloberait que les victimes forcées de quitter urgemment ou à court terme leur lieu de résidence pour motifs climatiques, du fait des conséquences de l'augmentation du niveau de la mer par exemple. Ce point motiverait donc un rapprochement du concept de « réfugié environnemental » sur celui de « réfugié climatique ». Les auteurs du *Projet de Limoges*, quant à eux, ont adopté une vision plus extensive du « déplacé environnemental » comme une victime d'un *« bouleversement brutal ou insidieux »*[964], sans toutefois viser le « changement » climatique. Aussi, cette initiative scientifique procède à l'intégration de l'ensemble des déplacés, internes ou internationaux, sans procéder à une différenciation de traitement.

558 Le 10 novembre 2023, l'Australie et Tuvalu se sont accordés lors de la 52ème édition du Forum des îles du Pacifique par un traité dénommé « Union Falepili ». En ce sens, l'accord dégage une voie migratoire vers l'Australie pour les Tuvulans confrontés au phénomène d'élévation du niveau de la mer. L'accord prévoit l'attribution de 280 visas par an, en résidence permanente en Australie. Ce type de visa ne donne toutefois pas un asile climatique à ces populations dans la mesure où ledit traité ne reconnaît pas, juridiquement, les populations déplacées comme des réfugiés climatiques, puisque bien qu'élargis par le Haut-Commissariat des Nations unies pour les réfugiés (HCR) aux personnes fuyant les conflits armés, les termes de la Convention de 1951 relative au statut des réfugiés ne reconnaissent pas le « changement » climatique comme un motif de persécution. Il reste que cet accord bilatéral marque une avancée notable en reconnaissant le droit de migrer autour de principes substantiels : l'accès à l'éducation, au marché du travail etc.

559 Ces divergences et lacunes envers les contours du concept de « déplacé environnemental » ne facilitent pas sa traduction politique et juridique, d'autant plus qu'il s'agit désormais d'un sujet prégnant. D'ici à 2050, les scientifiques s'accordent cette fois à dire que le « changement » climatique pourrait contraindre près de 216 millions de personnes à migrer[965]. Enfin, d'un point de vue juridique, la nécessaire prise en compte de l'ampleur climatique sur l'Homme se justifie par une pluralité de droits et libertés fondamentaux menacés

---

[963] **BIERMANN F. et al**., « Preparing for a Warmer World : Towards a Global Governance System to Protec Climate Refugees », *Revue Global Environmental Politics*, 2010

[964] **PRIEUR M. et al.**, « Projet de Convention relative au statut international des déplacés environnementaux », *Revue de droit de l'Université de Sherbrooke*, 2008, p. 468, en ligne

[965] **Banque Mondiale**, Rapport Groundswell, *Agir face aux migrations climatiques internes*, Deuxième partie, Aperçu, 13 sept. 2021, en ligne

par l'élévation du niveau de la mer et qui agrémentent le caractère urgent de la situation à résoudre.

2. Des atteintes aux libertés et droits fondamentaux individuels

560 Réaffirmé à l'occasion de la Déclaration de Malé adoptée en 2007[966] à l'initiative des Maldives, un rapprochement est fait entre enjeux environnementaux et menaces pour les droits de l'homme. Dans une résolution de mars 2008[967], le Conseil des droits de l'homme (CDH), fait expressément mention d'un lien entre les variations du climat et les risques de menaces à très court terme pour les populations. Ce rapport se fonde sur le premier principe de la Déclaration de Stockholm, lequel reconnait un droit fondamental *« à la liberté, à l'égalité, et à des conditions de vies satisfaisantes, dans un environnement dont la qualité lui permette de vivre dans la dignité et le bien-être »*[968], plus tard visé par les premiers rapports scientifiques, notamment du GIEC. Les mécanismes des droits de l'homme ont ainsi intégré la question des impacts du « changement » climatique dans leurs différents travaux. Le souci des effets climatiques par les mécanismes de protection des droits de l'homme s'accompagne d'une intégration progressive de la question du respect des droits fondamentaux dans les instruments internationaux relatifs au droit de l'environnement. C'est le cas du Préambule de l'Accord de Paris. Ces agissements placent l'Homme au cœur d'un dérèglement du climat et inversement, placent progressivement le climat au cœur des droits reconnus à l'Homme. Pour envisager l'enjeu d'un tel croisement des disciplines, le Haut-commissaire des Nations Unies aux droits de l'homme a opéré une distinction opportune entre l'incidence que peut avoir le « changement » climatique sur l'exercice de certains droits de l'homme et la possibilité de pouvoir qualifier juridiquement ces incidences de violation des droits de l'homme. En effet, si l'exercice de plusieurs droits de l'homme est directement impacté par le risque littoral, la protection de ces droits nécessite l'élaboration d'obligations à la charge des États, d'ailleurs nécessaires à l'engagement de leurs responsabilités.

561 La menace pour la vie ainsi que pour la sécurité de l'Homme constitue un facteur de migration. Le droit à la vie est directement visé par le Pacte international relatif aux droits civils

[966] Déclaration de Malé sur la dimension humaine du changement climatique mondial, Nations unies, nov. 2007
[967] Résolution 7/23, Conseil des droits de l'homme, Droits de l'homme et changements climatiques, 28 mars 2008
[968] Princ. 1er, Conférence des Nations Unies sur l'environnement, Stockholm, 16 juin 1972

et politiques (PIDCP) ainsi que par la Déclaration universelle des droits de l'homme (DUDH) qui le placent au rang suprême et pour lequel le CDH n'autorise aucune dérogation. Classiquement limitées au strict respect du droit à la vie, les autorités doivent assurer quotidiennement la sécurité des populations. La caractérisation d'une menace naturelle pour le droit à la vie est peut-être moins évidente, dans l'immédiat, en ce que l'élévation du niveau de la mer peut être perçue comme lente et peu susceptible de causer directement des pertes en vie humaine. Or, les scientifiques tels que le GIEC parlent d'un risque de submersion pour 360 millions d'individus dans le monde, sous réserve d'une action des États pour contenir la hausse des températures[969]. Cependant, le droit à la vie peut résulter d'autres droits humains tels que le droit à la sécurité et englobe une pluralité de matières vitales, économiques et sociales, pour l'Homme. C'est le cas pour l'alimentation, l'eau, le logement ou encore la santé. Consacré à l'article 12 du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels (PIDESC), le droit à la santé pourrait être menacé par l'élévation du niveau de la mer du fait de ses effets : accroissement des maladies notamment cardiaques et diarrhéiques voire infectieuses, malnutrition etc. Ces conséquences appellent une attention particulière envers d'autres droits individuels tels que le droit à l'eau ou encore le droit à l'assainissement qui sont à la source du droit à la santé. En raison de l'intrusion de l'eau salée ou d'une agriculture fragilisée par la submersion des terres puis sur les récoltes, les contaminations du fait du risque diminuent les chances de surmonter les effets de l'environnement. Ainsi, le droit à l'eau est malmené après le passage d'une catastrophe majeure qui dégrade les réserves. A titre d'exemple, une menace pèse sur les lentilles d'eau douce dans les États insulaires comme la Polynésie française.

562 Cette atteinte aux ressources des populations s'entremêle aux dégradations faites par la catastrophe naturelle à l'habitat et aux droits fonciers. Comme étudiés précédemment, les dommages sur les constructions peuvent être importants laissant pour compte les conditions de vie normales des personnes et leur sécurité. Seulement, le droit international, à travers l'article 11 du PIDESC, permet de prétendre au bénéfice d'un lieu de vie décent, en garantie du respect de la dignité humaine.

[969] **STRAUSS B. et al**., « Unprecedented threats to cities from multi-century sea level rise », *Revue Environmental Research Letters*, vol. 16, num. 11, oct. 2021, en ligne

563 La dégradation du bien peut être complétée par l'aspect personnel et moral lié à la perte de son patrimoine. Si dans les pays occidentaux, la traduction juridique de cet attachement au bien est régie par le droit de propriété, pour d'autres, tels que les peuples autochtones, il s'agit d'un paramètre du mode de vie, notamment en territoire insulaire. Pour ces communautés, et plus globalement pour les acteurs littoraux, le risque littoral menace gravement les ressources liées aux activités économiques et sociales. La pêche constitue ainsi une activité centrale et vitale en outre-mer, comme en métropole à l'instar de la côte Atlantique. Potentiellement menacé, le tourisme est lui aussi un facteur du secteur économique à prendre en compte du fait de l'attractivité des zones littorales (Guadeloupe, Réunion etc.).

564 La précarité de l'Homme peut dès lors frapper son activité économique, synonyme de pertes financières. La dégradation de son habitat peut en ce sens l'obliger d'une part à rester dans les lieux de façon précaire, soit à se déplacer sur un autre territoire sans lui assurer une parfaite reprise de son activité. Encore, ces ressources deviennent pour l'individu un moyen de subvenir à ses besoins vitaux. Or, les atteintes susvisées, du fait de la destruction et de la salinisation des terres, compromettent le droit à une autonomie financière et à s'alimenter consacrés par le PIDESC. Pour le Conseil des droits de l'homme, les phénomènes climatiques menacent la sécurité liée à l'alimentation[970]. La liste des atteintes aux droits fondamentaux de l'Homme est importante, et c'est notamment à travers l'interdépendance visée plus haut entre le droit à la vie et d'autres droits humains que s'est placé le requérant dans la décision *Teitiota contre Nouvelle-Zélande*[971]. Ce dernier, originaire des Kiribati, avait migré en Nouvelle-Zélande puis déposé une demande d'asile en considérant que les conditions dans lesquelles il vivait à Kiribati mettaient sa vie en danger, sur le fondement de l'article 6 du PIDCP. Dans sa requête, ce dernier visait la contamination des réserves d'eau douce par l'eau de mer ainsi que la pénurie des espaces habitables qui ont conduit à des différends fonciers. En l'espèce, le comité des droits de l'homme a rejeté la demande du requérant pour défaut de danger imminent sur sa personne et à l'absence de violation de son droit à la vie par les autorités néo-zélandaises. Pour autant, la décision du comité traite pour la première fois de la problématique des déplacés environnementaux, au regard du droit international des droits de l'homme. Il en ressort une obligation de non-refoulement des individus confrontés à des conditions menaçantes envers leur droit à la vie, causées par le climat.

---

[970] **Conseil des droits de l'homme**, *Rapport du Haut-Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme sur les liens entre les changements climatiques et les droits de l'homme*, 15 janv. 2009, p. 11
[971] **Comité des droits de l'homme**, 24 oct. 2019, *Teitiota c. Nouvelle-Zélande*, n°2728/2016

565 Le déplacement de l'Homme menacé par le risque littoral implique donc de lui éviter une exposition à la catastrophe. Or, si cette option d'action face au risque peut être pertinente, elle ne peut se faire au détriment d'une prise en compte des enjeux économiques et sociaux impactés par l'environnement. En effet, ils constituent un facteur dans la décision à prendre pour les potentiels déplacés, qu'ils se destinent à un maintien de l'activité ou à un déplacement en raison de ressources financières devenues insuffisantes. Or, pour convaincre du bien-fondé d'un déplacement préventif voire en post-catastrophe, le droit international dispose-t-il de garanties et de statuts suffisants pour légitimer juridiquement un déplacement équilibré et efficace ?

B. Une inadaptation des outils classiques de protection des « migrants climatiques » ?

566 La prise en compte de la « migration » par le droit supranational est à noter. Toutefois, des dispositifs anciens ou plus récents soulèvent encore des lacunes envers le déplacement qu'impliquerait l'environnement. Lorsque les conditions du droit d'asile sont encore difficilement applicables du fait de la « persécution » attendue **(1)**, les divergences entre les États sont trop fortes pour considérer le risque environnemental comme une cause humanitaire de migration impliquant la protection subsidiaire **(2)**.

1. Droit d'asile et contraintes environnementales : l'absence de « persécution climatique »

567 L'asile est une notion ancienne, que l'on voit déjà apparaître au cours de l'Antiquité[972]. Pour sa part, le droit international dédié à l'asile est apparu au cours du XXème siècle au regard du besoin de règles humanitaires et de gestion des flux migratoires durant la seconde guerre mondiale. Précurseur de l'ONU, la Société des Nations (SDN) adoptait déjà le 25 septembre 1928 une résolution en vue de développer un statut de réfugié encadré par le Haut-Commissariat des Nations unies pour les réfugiés (HCR). Plus tard, les États seront confrontés à l'enjeu des réfugiés provenant d'Allemagne puis d'Autriche. Néanmoins, les discussions diplomatiques adoptent plutôt une solution provisoire d'accueil signée le 4 juillet 1936[973]. Cette solution,

[972] **JACQUEMIN A.**, *Droit d'asile et droit d'extradition en Grèce antique : le fugitif, le dieu, la cité et le tyran*, Études sur l'espace humain. Littérature, histoire civilisation, Cahiers CRLH-CIRAOI 3, Ed. Didier érudition, 1986, pp. 7-12, en ligne

[973] Arrangement provisoire concernant le statut des réfugiés provenant d'Allemagne, Genève, 4 juill. 1936

reprise dans une convention signée le 10 février 1938[974], engagent les États à délivrer un titre de voyage ou un document valant passeport aux réfugiés. Lorsque le réfugié est alors autorisé à séjourner, celui-ci ne peut être expulsé ou refoulé qu'en présence d'une menace pour la sécurité nationale ou l'ordre public. L'Organisation internationale pour les réfugiés (OIR) est quant à elle créée en 1946 dans le but de gérer les flux importants de réfugiés. Si ces initiatives manquent d'homogénéité, les Nations Unies viseront plus tard un champ d'application plus large par l'adoption de la Convention de Genève en 1951[975], celle-ci ne précisant ni la nationalité ni l'ethnie concernée. Seulement, la protection poursuivie connait des limites au regard des motifs de persécutions. En ce sens, la qualification de réfugié découle d'un contexte post-guerre dans lequel les États parties souhaitaient résoudre l'enjeu des exilés du conflit. D'autre part, une possibilité était laissée aux parties pour interpréter la définition du réfugié ou encore de fixer les règles relatives à la procédure de délivrance des titres officiels. Dès lors, chaque État peut encore de nos jours interpréter de façon plus restrictive la définition du réfugié. Ces limites sont autant de difficultés pour entreprendre une conceptualisation et favoriser un traitement du « déplacé » soumis aux contraintes environnementales.

568 La « persécution » à laquelle le potentiel réfugié doit être soumis constitue encore aujourd'hui une limite pour les déplacés environnementaux et nécessiterait une extension de la Convention de 1951. En effet, le texte renvoie aux événements de la Seconde guerre autour d'une persécution limitée à l'atteinte à l'intégrité d'une personne. De plus, les pays ne se sont pas accordés sur une définition universelle de la « persécution ». Le statut de réfugié nécessite donc une atteinte aux droits de l'homme, en application de l'article 1er de la Convention de Genève, qualifiée par l'un des cinq motifs de persécution : l'appartenance à un groupe social, l'opinion politique, la nationalité, la race ou encore la religion. Partant, la demande de statut de réfugié implique une intention des autorités ou de personnes privées de heurter ou de discriminer, qui peut être volontaire lorsque l'État est par ainsi à l'origine ou complice de la persécution ou involontaire à mesure qu'il ne fait pas cesser les agissements préjudiciables. Alors que le droit d'asile implique pour le réfugié de quitter un territoire pour échapper à des persécutions qu'un pays laisse faire ou accomplit lui-même, une migration climatique induirait plutôt une coopération entre l'État et la population, voire une coopération entre les États pour amorcer la migration climatique. Il s'agit ici d'un élément de différenciation avec le droit d'asile

[974] Convention du 10 fév. 1938 concernant le statut des réfugiés provenant d'Allemagne
[975] *Ibid.*

qui peut, quant à lui, opposer l'individu et les États. Enfin, puisque la migration climatique ne relève pas du concept de « persécution », une interprétation plus large doit être recherchée parmi les droits de l'homme.

569 La persécution engendre une violation grave de droits fondamentaux. Les auteurs de la Convention de Genève souhaitaient une adaptation évolutive du texte selon le contexte de menace à l'égard des droits de l'homme. Une telle faculté dans l'interprétation de la Convention par les États peut donc donner lieu au développement de protections nouvelles. Or, s'agissant de la définition donnée actuellement à la « persécution », les États auront à dépasser les critères classiques d'atteinte ou de menace à l'intégrité physique. A titre d'exemple, alors que des violations de droits culturels, économiques et sociaux pourront motiver une migration climatique, les pays européens se cantonnent à ce stade aux violations de droits civils et politiques. Face à cette pratique, le HCR promeut pour sa part une indivisibilité de ces droits[976]. Du point de vue théorique, la violation du droit à l'alimentation, du droit à l'eau et du droit à l'environnement devrait pouvoir justifier une persécution « climatique » ou « environnementale ». Publiée en fin d'année 2020[977], une note du HCR encourage une interprétation extensive de la Convention de Genève pour tenter de rattacher la notion de seuil de gravité, laquelle est suffisante pour intégrer la notion de persécution[978]. Également, pour rattacher les violations à ces droits à l'un des cinq motifs susmentionnés qui permettent l'éligibilité à une protection internationale. Toutefois, en présence de cette recommandation du HCR qui tend vers une interprétation extensive de la Convention, le motif environnemental n'est toujours pas développé en pratique. Il revient donc à l'État de protéger ses ressortissants. Alors que des dommages environnementaux mènent à des déplacements transfrontaliers, ces événements ne privent pas l'État de remplir son rôle de protection. Le reste des États peut alors se décharger de tout déploiement d'une protection internationale aux victimes.

570 En présence de catastrophes naturelles, il n'est pas aisé d'imputer directement l'atteinte environnementale aux autorités. Cependant, la protection contre le risque peut faire naître une discrimination dans le cadre de l'aide apportée. Ainsi, si le phénomène climatique porte une

---

[976] Déclaration du Haut-Commissaire des Nations Unies aux droits de l'homme sur l'économie centrée sur les droits humains, 20 avril 2023, en ligne
[977] **HCR**, *Le changement climatique constitue la principale crise de notre époque et il affecte particulièrement les personnes déracinées*, Tim Gaynor, 30 nov. 2020, en ligne
[978] Directive 2011/95/UE du Parlement Européen et du Conseil, 13 déc. 2011, en ligne

atteinte si grave qu'elle menace les droits de l'homme les plus fondamentaux, comme le droit à la vie, l'absence délibérée de protection pourrait justifier l'octroi du statut de réfugié. Seulement, la victime devra là encore se prévaloir d'une « persécution » fondée sur l'un des cinq motifs susvisés. En tant que telle, la dégradation environnementale ne pourra constituer un acte de persécution qui suppose une action intentionnelle de l'Homme. La victime ne peut donc entreprendre une protection qui s'appuie sur la crainte, elle-même fondée sur la « persécution ». Tel n'est pourtant pas le cas pour des conventions régissant le cas des réfugiés dont le contenu est désormais plus rapproché du contexte. En reprenant certes le cadre de Genève de 1951, la Convention de Kampala du 23 octobre 2009[979] énonce que le terme de « réfugié » peut viser également toute personne obligée de quitter sa résidence habituelle vers un autre pays pour y trouver refuge en raison d'évènements troublant gravement l'ordre public. Ce motif, lequel admet une protection plus large que celle fondée sur la « persécution », démontre une volonté politique de prise en considération de nouvelles formes de déplacement induites par des phénomènes nouveaux.

571 Au sein du droit international, les lacunes du statut de réfugié ont mené à des tentatives de prise en compte du critère environnemental dans d'autres dispositifs ou textes de protection des droits de l'homme. Ces alternatives sont encore très limitées.

2. Des dispositifs complémentaires de protection encore lacunaires

572 La Convention de Genève connait des limites, notamment dans son interprétation. Cependant, d'autres dispositifs de protection ont été mis en œuvre, sans toutefois être similaires entre les pays. Ces évolutions juridiques sont la conséquence d'exigences nouvelles posées à l'article 33 du texte de 1951 relatif au non-refoulement et au développement de la protection des droits de l'homme. Ce dernier énonce que : *« Aucun des États contractants n'expulsera ou ne refoulera (...) un réfugié sur les frontières des territoires où sa vie ou sa liberté serait menacée en raison de sa race, de sa religion, de sa nationalité, de son appartenance à un certain groupe social ou de ses opinions politiques »*[980]. Ainsi, si de nombreux individus ne répondent pas aux critères de la définition du réfugié, le refoulement ne vaut pas pour autant une garantie d'exemption au danger pour eux. En ce sens, un statut de protection subsidiaire a

[979] Convention de l'Union africaine sur la protection et l'assistance aux personnes déplacées en Afrique, Ouganda, 23 oct. 2009
[980] *Ibid.*

progressivement été développé pour des motifs non visés dans la Convention. Ces derniers sont toutefois plus précaires que celui de réfugié. La volonté de pallier les lacunes de la Convention de Genève est notable au sein des travaux du HCR. Au sein des *Orientations relatives aux dispositions temporaires de protection ou de séjour*, le HCR préconise la mise en œuvre de *« dispositions permanentes »*[981] à travers les accords multilatéraux et régionaux en réponse à des circonstances particulières. Ce mode de protection relève en pratique de lois internes qui peuvent diverger entre les pays. Des grandes lignes de la protection subsidiaire sont toutefois communes comme l'admission et a minima le non-refoulement d'individus dont la vie, la sécurité ou la liberté est menacée en raison de violences graves à l'occasion de conflits armés ou de violations manifestes des droits de l'homme. Enfin, la gestion de flux importants de populations pour ces motifs peut aboutir à une protection dite « temporaire » d'une validité d'un an, renouvelable deux fois, après accord du Conseil Européen. Cette dernière présente l'avantage d'être allouée dans l'attente du traitement du dossier.

573 La gestion migratoire européenne en 2015 a été l'occasion de confronter les dispositifs susvisés aux situations de danger pour l'Homme. Pourtant, la gestion de l'accueil des migrants a donné lieu à des lacunes techniques mais surtout à l'absence de consensus politique autour des offres de protection en présence. Certains États européens ont toutefois été à l'initiative en réponse à des traitements inhumains et des atteintes à la dignité ou à l'intégrité de ces personnes. Néanmoins, ces volontés politiques se sont traduites par une absence de mode de protection propre aux déplacés environnementaux, à l'exception de la Suède qui a étendu sa législation d'application de la Convention de Genève à ces derniers. De l'autre côté de l'Atlantique, des dispositions sont également en vigueur pour protéger la victime d'une catastrophe naturelle. Les exemples de demande de protection en qualité de « déplacé environnemental » voire de « réfugié climatique » sont l'illustration d'un refus d'adopter une conception large de ces concepts. A l'occasion d'un litige opposant un particulier victime de la montée des eaux sur l'île de Tarawa à Kiribati à la Nouvelle-Zélande, le Tribunal d'Immigration et de Protection[982] n'a pas estimé que les circonstances justifiaient l'octroi de l'un des statuts. Pour le juge interne, le requérant n'encourt pas de réel risque de persécution en cas de retour sur l'île, dans la mesure où il n'est pas démontré qu'il existe une probabilité de dommages physiques graves du fait de conflits fonciers. De plus, le requérant ne démontrait pas l'existence d'un lien entre les

[981] **HCR**, *Guidelines on Temporary Protection or Stay Arrangements*, fév. 2014, en ligne
[982] **New Zealand Immigration and Protection Tribunal**, 25 juin 2013, NZIPT 800413, en ligne

potentielles persécutions et l'un des motifs de la Convention de Genève. Le droit néo-zélandais ne bénéficiant d'aucune disposition particulière sur les déplacés environnementaux, le juge s'est fondé sur des dispositions humanitaires générales. Pour ces raisons, entre autres, le tribunal comme la Cour d'appel puis la Cour suprême ne souhaitaient pas reconnaître de statut de réfugié à ceux qui fuient les effets des « changements » climatiques, y compris en présence d'un groupe significatif menacé. Le CDH s'est lui aussi aligné sur la position des juridictions néo-zélandaises[983]. Les dispositifs de protection complémentaires ne sont donc pas utiles aux populations qui fuient les effets du « changement » climatique. Ainsi, la décision démontre enfin que le seul motif d'atteinte au foncier ne suffit pas à protéger les populations par le biais de statuts protecteurs, puisque seul le traitement inhumain et dégradant peut justifier ces derniers.

574 En sus de la jurisprudence, un cadre plus utile et global d'un droit international au déplacement environnemental doit être recherché, permettant d'associer les règles issues du droit international de l'environnement et du droit international des droits de l'homme. Logiquement, le droit international de l'environnement serait nécessaire pour gérer les déplacements forcés pour des motifs environnementaux car ce dernier pose de nombreux principes comme celui d'interdépendance entre les États puis de responsabilité partagée entre pays de départ et pays d'accueil. C'est également le cas pour le principe de coopération qui se traduit par une anticipation d'une situation irréversible qui peut mener à la disparition d'un État. Un instrument est régulièrement mentionné jusqu'au Pacte mondial sur les migrations[984]. Il s'agit d'une Convention du 14 octobre 1994 « contre la désertification dans les pays gravement touchés par la sécheresse et ou la désertification »[985] ratifiée par près de 197 pays. Ce traité était le premier à établir un lien entre un phénomène environnemental et ses conséquences migratoires. Ce texte en tirait toutefois des conséquences limitées et, pour l'essentiel, il s'agissait d'appeler à des politiques migratoires qui visaient à réduire la pression démographique sur les terres. De ce premier cadre de 1994, il est aujourd'hui possible de retenir principalement, à travers les différentes Conférences des Parties (COP) à l'instar des accords de Paris en 2021, une utilisation du droit de l'environnement pour mettre l'accent sur l'adaptation des territoires dans un but de résilience. Les États et les populations concernés par

---

[983] *Ibid.*
[984] **AGNU**, Résolution A/73/L.66, 19 déc. 2018, Pacte mondial pour des migrations sûtes, ordonnées et régulières
[985] Convention des Nations Unies sur la lutte contre la désertification dans les pays gravement touchés par la sécheresse et/ou la désertification, en particulier en Afrique, Paris, 14 oct. 1994

les catastrophes climatiques sont invités à prendre des mesures et notamment à reconstruire. D'autre part, lorsque la résilience n'est plus possible, la réinstallation est perçue comme une seconde perspective. Celle-ci pourrait être soit interne soit internationale, cette dernière nécessitant alors un accord de coopération internationale.

575 Pour sa part, le droit international des droits de l'homme aurait pour fonction de rappeler que les déplacés bénéficient de l'ensemble des droits fondamentaux applicables à tout être humain dès l'origine du déplacement et durant celui-ci, notamment le droit de ne pas être déplacé de force et le droit d'émettre le souhait ou non d'être déplacé. Une association entre droit international de l'environnement et droit international des droits de l'homme mène à des outils spécifiques tels que la Convention dite de Kampala adoptée en 2009[986]. En Afrique, ce texte figure comme un modèle dont l'ONU s'est inspirée pour rechercher son extension au-delà du continent. En effet, la Convention de Kampala prévoit un régime complet à travers des mécanismes d'alerte précoce et d'information, une protection des personnes contre un déplacement arbitraire, une assistance humanitaire, des recherches alternatives, des mesures de compensation, des programmes d'intégration locale par le travail ou encore des réinstallations durables etc. De nos jours, deux instruments peuvent être soulignés tels que « l'Agenda pour la protection des personnes déplacées au-delà des frontières dans le cadre de catastrophes et de changements climatiques »[987], adopté par cent neuf États en octobre 2015. Plutôt que de recourir à une nouvelle convention internationale, d'ailleurs contraignante, sur le déplacement environnemental au-delà des frontières, cet outil vise une approche d'intégration de pratiques au sein de leurs propres cadres normatifs internes en conformité avec leurs situations et enjeux spécifiques. L'Agenda vise donc une approche globale des déplacements liés aux catastrophes climatiques, et une protection supranationale, complétées par la prise de mesures de résilience ou de relocalisation destinées à gérer les risques de mouvements de populations dans le pays d'origine.

576 Le Pacte mondial sur les migrations, adopté le 19 décembre 2018[988], présente un intérêt en la matière puisque pour la première fois ce second outil développe des lignes directrices liant migration et menaces environnementales telles que le besoin d'une prise en charge

---

[986] *Ibid.*

[987] Agenda pour la protection des personnes déplacées au-delà des frontières dans le cadre de catastrophes et de changements climatiques, oct. 2015, en ligne

[988] **AGNU**, Pacte mondial pour des migrations sûres, ordonnées et régulières, résolution n°A/73/L.66, 19 déc. 2018, en ligne

multisectorielle du phénomène par l'association des États. Celle-ci résulterait d'une coopération internationale avec l'aide des populations menacées à savoir la société civile, les associations, les chercheurs ou encore les médias. Quant aux États d'origine, ces derniers sont incités à gérer et anticiper les déplacements internes dans le respect des droits des individus. Enfin, les États d'accueil, quant à eux, sont invités à admettre les déplacés et à ne pas les expulser, comme l'avait fait la Nouvelle-Zélande dans le contentieux précédemment abordé *Ioane Teitiota*, vers un territoire climatiquement dangereux pour le droit à la vie. Or, à ce stade, et mis à part le Pacifique, les réalisations sont encore très limitées. En Europe, un visa permettant au déplacé environnemental d'entrer sur le territoire n'est pas consacré en l'absence de fondements légaux européens ni pour l'asile ni pour un motif humanitaire climatique. Quant au programme de réinstallation, là encore la pratique se situe dans une association entre les évolutions du régime européen de l'asile et ce qui pourrait être fait pour le cas des migrants climatiques. Certains pays européens bénéficient de législations qui permettent d'attribuer des visas pour des motifs humanitaires voire pour un motif spécifique de catastrophe naturelle. Cependant, ces ouvertures peuvent être confrontées à des oppositions des populations d'origine. En effet, dans le cas susvisé de la Nouvelle-Zélande, l'administration avait souhaité développer un régime de visa humanitaire pour motif climatique. Or les populations du Pacifique ont refusé l'idée de refuge en Nouvelle-Zélande, contraignant l'État à plutôt financer la résilience et à la reconstruction des territoires menacés ou sinistrés.

577 Cependant, au regard du coût trop important de la résilience de ces territoires, notamment insulaires, le déplacement dit climatique pourrait s'avérer nécessaire pour les populations menacées. En droit international, le concept de déplacement climatique nécessite un traité spécifique aux migrations environnementales aux fins d'ouvrir les outils existants tels que le droit d'asile et ou la protection subsidiaire à ce cas de relocalisation entre États.

§ 2 : Des craintes relatives aux conséquences d'une perte territoriale

578 Les risques littoraux, accélérés par le « changement » climatique, ne menacent pas uniquement les droits individuels de l'Homme mais plus globalement les droits attachés à une communauté et ses fondements organisationnels **(A)**, si bien que la gravité de ces dangers questionne l'utilité d'une responsabilité environnementale à l'encontre des facteurs aggravants **(B)**.

A. La disparition potentielle de fondements et repaires collectifs

579 Surtout à l'égard des territoires ultramarins, pour la plupart insulaires, la montée des eaux tout comme son encadrement lacunaire par la communauté internationale font naître des craintes sur l'avenir de « l'État » tel que conçu par le droit **(1)** ainsi que sur l'identité collective exprimée sur celui-ci **(2)**.

1. La montée des eaux comme remise en cause des fondements d'un État

580 En raison de la disparition des territoires littoraux à l'image des îles françaises situées en outre-mer, et a minima leur transformation du fait du caractère inhabitable, les fondements de l'État sont en jeu. La définition de l'État est généralement admise autour du triptyque suivant : un gouvernement lequel pourrait entrer en relation avec d'autres États, une population, un territoire. La définition est d'ailleurs reprise dans la Convention de Montevideo de 1933, sur les droits et devoirs des États[989]. La naissance de l'État est également notable à travers les frontières, au sein desquelles la souveraineté s'exerce. Dans la décision du 13 décembre 2007, *Nicaragua contre Colombie*, la Cour Internationale de Justice (CIJ) énonce d'ailleurs que la délimitation par des frontières constitue un principe de droit international[990]. La doctrine semble toutefois partagée sur les éléments fondateurs de l'État. Alors que pour certains, comme Grotius[991], le rassemblement d'une population suffit à caractériser l'État, pour d'autres la formation d'un gouvernement indépendant est une condition indispensable. Toutefois, le

[989] Conf. des États américains, 7ème session, Convention de Montevideo sur les droits et les devoirs des États, 26 déc. 1933
[990] **CIJ**, 13 déc. 2007, *Différend territorial et maritime, Nicaragua c. Colombie, exceptions préliminaires*, Recueil 2007, p. 832
[991] **BETTATI M.**, « État juste et souveraineté limitée », *Universalis*, en ligne

territoire s'apparente au socle sur lequel repose à la fois la population puis le gouvernement. Dès lors, la perte de territoire du fait de la montée des eaux menace directement l'État. C'est d'ailleurs sur le territoire, que les autorités disposent de droits, dont la violation de l'intégrité par un autre État, est sanctionnée par le droit supranational. Or, dans le cas des États soumis aux risques littoraux, le territoire deviendra inhabitable du fait du départ forcé des populations, avant la disparition potentielle des terres. Ainsi, ce sont les critères de la population et du gouvernement qui seront remis en cause avant la disparition du territoire. De plus, c'est l'absence d'une population permanente sur un territoire menacé qui se retrouve au premier plan et amène à considérer que la souveraineté étatique n'est pas uniquement territoriale. Pour étayer l'argument, des évènements historiques permettent de constater une sorte de continuité de l'État en l'absence de territoire. La pratique a pu constater une perte de critères de l'État sans remise en cause de la qualité de ce dernier, à l'instar de gouvernements situés en exil dans les années 1990 (Somalie). De même, si le territoire est englouti, ce n'est pas le cas de la population qui a la faculté de migrer. En tenant compte de la nationalité, la population continuera d'exister sur son lieu d'accueil, puisque la montée des eaux, qui rend le maintien de la population impossible, ne conduira pas à sa disparition au sens propre. Toutefois, la présomption de continuité de l'État jouait à l'égard du gouvernement en exil puisque la communauté internationale supposait l'évènement comme momentané. A l'égard de l'État insulaire, le processus est quant à lui irréversible puisque le territoire est irrémédiablement submergé.

581 Pour l'État insulaire menacé de disparition du fait du risque, plusieurs perspectives peuvent être dès lors dégagées. D'une part, l'offre d'une assise territoriale aux États insulaires submergés ou encore de recourir au concept de « déterritorialisation ». Plusieurs possibilités sont envisageables pour parvenir à la réalisation de ces outils. D'une part, le transfert de territoire peut se faire à titre onéreux. Il reste toutefois difficile d'envisager cette hypothèse tant les États sont frileux à vendre. A titre d'illustration, l'archipel des Kiribati a acquis en 2014 vingt kilomètres carrés de terres aux îles Fidji afin de prévenir la montée des eaux et les risques de submersion. Cette zone avait pour fonction d'être un refuge pour les populations menacées. Face à la réticence de celles-ci, ces terres sont désormais converties en terres agricoles. De plus, il s'agit ici d'un achat de terres et non d'un territoire, ce qui rend impossible l'exercice de compétences souveraines. D'autre part, l'hypothèse d'une fusion entre États est à souligner à l'image de ce qu'a recherché Tuvalu avec la Nouvelle-Zélande afin de donner naissance à un nouvel État. Globalement, cette solution ne semble pas aisée en ce qu'elle nécessite d'abord une acceptabilité importante au déplacement par la population vers l'État d'accueil et qu'elle

se heurte à la difficulté de trouver ce territoire d'accueil. Pour rendre la proposition plus attrayante, la fusion pourrait permettre de sauvegarder les espaces maritimes de l'État disparu, comme la zone économique exclusive (ZEE), le plateau continental, les eaux territoriales et la zone contiguë. En effet, en tenant compte du droit en vigueur, et notamment du paragraphe 3 de l'article 121 de la Convention de Montego Bay : *« Les rochers qui ne se prêtent pas à l'habitation humaine ou à une vie économique propre, n'ont pas de zone économique exclusive ni de plateau continental »*[992]. Enfin, la solution pourrait être celle de créer un territoire de toutes pièces par le biais d'îles artificielles qui pourraient se substituer au territoire terrestre. En ce sens, cette piste présente de nombreux avantages puisque l'État menacé par la montée des eaux conserverait une assise territoriale, la population pourrait prétendre à son maintien autour de ressources économiques et plus globalement, l'État ne serait plus en situation d'extrême vulnérabilité. Or, si cette hypothèse est techniquement possible à l'image des Maldives qui ont construit une île baptisée « Hulhumalé » à proximité de la capitale, déjà composée de 50 000 habitants, la solution est trop onéreuse et peut présenter un impact environnemental fort. Le tribunal arbitral, dans la sentence *Mer de Chine méridionale* rendue le 12 juillet 2016, a relevé cette difficulté en énonçant que les îles artificielles portaient atteinte à l'écosystème du milieu marin[993]. Aussi, il n'est pas démontré de manière certaine que la solution artificielle soit pérenne. Enfin, il n'est pas acquis que l'île artificielle remplie les critères du territoire, de sorte que celle-ci doit être rattachée à l'ordre juridique d'un État déterminé. De plus, la Convention de Montego Bay ne reconnaît pas de délimitations maritimes pour ces îles. Ces lacunes laissent entrevoir des réflexions sur l'évolution potentielle du droit international sur la reconnaissance d'un droit, pour les États submergés, de construire des îles artificielles et assimiler celles-ci à un territoire. Cette éventualité devra tenir compte du fait qu'il ne s'agit pas de la création d'un nouvel État mais de la continuité d'un État préalablement existant.

582 Le concept de « déterritorialisation » s'inspire des précédents de l'Ordre de Malte ou encore du Saint-Siège de 1870 à 1929 qui était considéré comme un État sans disposer de territoire. Partant d'un territoire totalement submergé puis d'une population qui a massivement migré, l'État deviendrait une totale abstraction qui ne survit que par l'existence du gouvernement qui par définition est en exil. Ici, la survivance de la qualité de l'État dépendrait du reste de la Communauté internationale. Le traitement de cette problématique relèverait en

---

[992] *Ibid.*
[993] **Trib**. La Haye, 12 juill. 2016, n°2013-19

effet du traitement qu'entendrait réserver celle-ci à l'État englouti. En effet, puisqu'il convient d'être un État pour être membre des Nations Unies et que le territoire englouti ne répond plus à la totalité des caractéristiques d'un État, la communauté internationale pourrait rechercher son exclusion. La question peut se poser en droit alors qu'en pratique elle pourrait ne jamais se poser pour une raison éthique. De plus, en raison du fait que le territoire englouti, à l'image du cas insulaire du Pacifique, subit les effets du « changement » climatique sans en être à l'origine. L'enjeu relève surtout du long terme en raison de difficultés qui risquent de se poser pour l'État à continuer d'exercer réellement son autorité, sa souveraineté, puisque sans territoire, sans population et sans ressources, la situation ne sera plus viable. En réponse, afin que cette situation *sui generis* perdure, les espaces maritimes des territoires urgemment menacés doivent être sanctuarisés, ce qui garantirait le maintien de ressources, et de clore toute prétention d'État tiers sur les espaces en question.

583 Partant d'un scénario « catastrophe » visant au premier chef les territoires insulaires, le droit international et la pratique de la communauté internationale ne permettent pas d'assurer une parfaite survivance du concept de l'État tel qu'historiquement développé. Ce flou juridique laisse craindre un manque d'anticipation et de prévention des décideurs internationaux face aux effets du risque côtier. Car excepté ce scénario catastrophe, des composantes de la société collective sont déjà gravement menacées par la montée des eaux. C'est le cas du patrimoine, reflet de l'identité d'une société et de son empreinte sur terre.

2. Des craintes sur l'identité collective et la menace d'une disparition patrimoniale

584 En présence du risque, ce ne sont pas seulement les droits individuels qui sont potentiellement atteints mais aussi les droits collectifs. Pourtant, à l'image de la préservation d'un patrimoine matériel ou immatériel, lequel participe à l'identification d'une communauté et ses usages, le sujet est difficilement décelé en droit. Si une prise de conscience est notable au sein d'organisations telles que la Commission du droit international (CDI) ou *l'International Law Association*, soucieuses de traiter du niveau de la mer, la préservation du patrimoine demeure encore au second rang et n'est pas encore affrontée en problèmatique juridique malgré l'urgence. L'état des lieux du droit permet de dégager des instruments relevant surtout de la *soft law*. Les directives opérationnelles pour la mise en œuvre de la Convention pour la sauvegarde

du patrimoine culturel immatériel de 2008[994]visent par exemple en chapitre VI *« la sauvegarde du patrimoine culturel immatériel »*[995] au regard des impacts environnementaux. La montée des eaux pourrait donc être considérée. Parallèlement, une stratégie de réduction des risques de l'impact climatique sur les éléments du patrimoine mondial, développée depuis 2007 par l'UNESCO, est également développée mais encore cantonnée aux discussions politiques. En effet, au début des années 1980, la communauté internationale commençait à s'interroger sur l'opportunité d'adopter un instrument dédié à la préservation du patrimoine au regard du « changement » climatique, qui traite des effets de la catastrophe naturelle. Ces discussions n'ont pas abouti entre les acteurs internationaux et permettent de mieux comprendre les incertitudes sur le vide juridique actuel envers des enjeux pourtant pressentis. Lorsque la notion de « patrimoine culturel » est visée, il convient de l'analyser matériellement, à savoir le bien meuble ou immeuble, mais également sa fonction, son usage, sa symbolique tel que le patrimoine immatériel. Pour déceler l'incidence éventuelle de la montée des eaux sur les droits de l'homme, à travers l'enjeu de protection du patrimoine, il convient d'abord d'interroger la fonction du droit international. En effet, l'interrogation d'une codification du droit international par la CDI, qui viendrait à se saisir d'un tel sujet, est opportune alors que les pratiques sont encore rares. La matière apparaît donc encore récente et questionne de nombreux facteurs sur la protection des territoires, sur les modes d'habitat et plus globalement sur les droits de l'homme impactés. En ce sens, les acteurs de la protection des droits de l'homme affluent davantage vers l'enjeu de protection des biens culturels. A titre d'illustration du croisement des différents corps de règles, la rapporteuse spéciale du CDI sur les droits culturels, s'est déjà interrogée en août 2020 sur la protection des droits culturels et des droits de l'homme face au changement climatique[996].

585 Au titre de la protection du patrimoine contre la montée du niveau de la mer, des règles sont mobilisables en un certain nombre de pratiques et mériteraient d'être consolidées pour constituer des obligations générales. En effet, une pratique internationale consiste par exemple à venir en aide à un État dans l'assistance à la protection de l'intégrité de son patrimoine. Dans un tout autre contexte de l'élévation du niveau de la mer, la protection du patrimoine culturel

---

[994] **UNESCO**, Directives opérationnelles pour la mise en œuvre de la Convention pour la sauvegarde du patrimoine culturel immatériel, juin 2008
[995] *Ibid.*
[996] **BENNOUNE K.,** Rapport de la Rapporteuse spéciale sur les droits culturels et les changements climatiques, AGNU, 10 août 2020, en ligne

en droit international s'est développée précisément parce que des sites ont été inondés et que la communauté internationale a souhaité agir en conséquence pour protéger ces sites. Au-delà de Florence ou encore de Venise, l'ancien président d'Égypte, Gamal Nasser avait fait construire le Haut barrage d'Assouan sur le Nil dans le but d'accroître les ressources énergétiques et d'étendre les zones irriguées. Or, ce projet a provoqué un déplacement important de la population, dont les terres ont été submergées, par les eaux du lac en amont du barrage, mais aussi enseveli des sites culturels majeurs. A cette occasion, la communauté internationale s'est pour la première fois mobilisée pour déplacer ces sites et a impulsé les discussions autour de la future Convention pour la protection du patrimoine mondial adoptée le 16 novembre 1972 par l'UNESCO. Depuis, des campagnes internationales ont été conduites par l'UNESCO, pouvant être considérées comme fondées juridiquement au regard de l'acte constitutif de l'UNESCO et sa compétence générale à préserver le patrimoine. Aussi, des campagnes d'assistance fondées quant à elles sur la convention de 1972 et qui obéissent à des règles plus précises et un encadrement juridiquement délimité par un traité. Quant à savoir si ces mécanismes relativement étayés dans la pratique internationale sont transposables à l'enjeu de montée de la mer, l'interrogation relève surtout des discussions politiques. Car si l'urgence se poursuit, de nombreux États se retrouveront dans une situation similaire et ce, durant la même période, à l'horizon 2100 par exemple. La difficulté tient au risque de manque de moyens pour sauvegarder les sites et à la hiérarchisation des sites à prioriser qui devrait nécessairement s'appliquer.

586 Au-delà de la Convention du patrimoine mondial de novembre 1972, dotée d'une assise juridique réelle, c'est donc l'obligation ou non pour la communauté internationale, ou pour les parties à un traité, d'aider l'État territorial à sauver son patrimoine culturel qui peut être interrogée. La coutume permet d'analyser la participation d'États, qui ne sont pourtant pas parties à la convention du patrimoine mondial, aux campagnes susvisées. Aussi, il convient de mentionner que la préservation du patrimoine mondial constitue un domaine où l'intérêt de la communauté internationale a été juridiquement reconnu, autour de règles *erga omnes*. Enfin, en dehors même du champ du patrimoine matériel, même pour le patrimoine immatériel, le droit prend en compte la nécessité de respecter ce patrimoine en cas de catastrophe et de réagir face à celle-ci pour la communauté internationale. Sans effacer les réserves émises précédemment sur la mise en œuvre, ces éléments amorcent donc un mouvement de règles générales, et donc d'obligations de protéger le patrimoine culturel.

587 Au-delà de la protection matérielle du patrimoine menacé par l'érosion ou la submersion, la protection de la signification et la fonction de ce dernier est envisageable. Car au-delà du critère esthétique, l'action de protection peut être motivée par sa portée symbolique et l'usage qui en est fait par la population locale puis par les touristes. De plus, au-delà des divers droits fondamentaux susmentionnés, il existe un droit culturel reconnu, quasi-universellement, et qui est davantage utile dans un soucis de préservation : le droit de participer à la vie culturelle, visé à l'article 27 de la DUDH ainsi qu'à l'article 15 du PIDCP. Ce droit inclut la liberté d'exercice d'un certain nombre de pratiques culturelles puis la protection des modes de vie des populations. Partant, ces garanties impliquent que le patrimoine soit maintenu et protégé et que l'accès aux sites puisse être garanti. Seulement, une submersion totale d'un bien interroge les modalités de protection de son intégrité. Si la Convention de Montego Bay prévoit une obligation de protéger le patrimoine archéologique en mer, elle reste très générale, peu développée[997]. D'autre part, une convention vise spécifiquement le patrimoine subaquatique. Adoptée en 2001[998] par l'UNESCO, celle-ci prend toutefois en compte un critère d'ancienneté pour définir les éléments du patrimoine à préserver. Or, le texte indique que le bien doit être sous les eaux depuis au moins un siècle. Dès lors, ce dispositif apparaît inefficace envers la situation d'urgence que présente les risques littoraux.

588 La garantie des droits de l'homme collectifs au regard du patrimoine submergé laisse encore perplexe au regard du droit international en vigueur. En effet, l'enjeu est cantonné au droit souple comme en témoigne l'annexe de la Convention adoptée en 2001 intitulée *« Règles relatives aux interventions sur le patrimoine culturel subaquatique* » qui dispose en règle n°5 que *« les interventions sur le patrimoine culturel subaquatique ne perturbent pas inutilement les restes humains ni les lieux sacrés »*[999]. La déclaration universelle des droits des peuples adoptée le 4 juillet 1976 à Alger déclare quant à elle que *« Tout peuple a droit à l'utilisation du patrimoine commun de l'humanité tels que la haute mer, les fonds des mers (…) »*[1000]. Or, la difficulté est de procéder à la traduction pratique de ces proclamations. L'enjeu central relève de l'accès au bien désormais submergé. Peu de dispositions sont consacrées en faveur de cette situation, en plus des difficultés pratiques pour accéder au bien. De façon exceptionnelle sur la scène internationale, le droit américain a pu reconnaitre des droits aux communautés

[997] Art. 333, Convention des Nations Unies sur le droit de la mer, 10 déc. 1982
[998] **UNESCO**, Convention sur la protection du patrimoine subaquatique, 2 nov. 2001
[999] *Ibid.*
[1000] Art. 17, Déclaration universelle des droits des peuples, 4 juill. 1976

autochtones, notamment celui de récupérer les épaves patrimoniales des populations d'origine des territoires indiens. Plus globalement, les États-Unis souhaitaient en profiter pour garantir un accès du public au patrimoine subaquatique lors des travaux préparatoires sur la convention adoptée en 2001. Proposition finalement non retenue en raison des difficultés et craintes dans le contrôle et le respect des biens. Il apparait donc que vis-à-vis de l'accès à la protection du patrimoine culturel enseveli par les mers, les États ont une obligation de moyen, peu importante. La conscience de cette difficulté par ces mêmes États lors de l'adoption de la convention susvisée de 2001, qui ont décidé lors de la cinquième conférence de faire participer les communautés locales aux prises de décisions sur le patrimoine culturel subaquatique, n'a pas trouvé de traduction en pratique. En l'absence de solutions juridiques efficientes, la préservation du patrimoine collectif submergé peut être recherchée auprès des choix et actions politiques. Dans l'urgence face à la montée des eaux, plusieurs hypothèses sont permises envers le bien comme son déplacement, son remplacement, sa disparition. Cette dernière hypothèse n'est pas anodine puisqu'en France (Marseille), une réplique de la Grotte Cosquer a été inaugurée en juin 2022. L'originale, datée d'une époque où la mer était à plusieurs kilomètres, s'est finalement retrouvée submergée par les eaux du fait du « changement » climatique. Face à l'absence de solution internationale sur le sujet, une partie de la doctrine peut se montrer plus brutale en émettant l'idée de laisser en l'état les sites culturels pour servir de « mémoire ». Des chercheurs américains suggèrent ainsi de laisser Venise couler aux fins de contribuer à une prise de conscience collective sur la gravité et les difficultés engendrées par la montée des eaux[1001].

589 Les craintes et les incertitudes quant à la contribution du droit international sur les effets du risque littoral envers les droits collectifs sont nombreuses. Essentiellement cantonnée au droit mou, l'action des États ne peut être garantie que par l'élaboration d'obligations, en sus des enjeux liés à son financement. Dans ce contexte, où la défaillance et l'omission d'action sont encore trop importantes face aux effets du risque, il y a lieu de rechercher si des conditions sont réunies pour engager la responsabilité des acteurs internationaux.

[1001] **SEEKAMP E., JO E**., Univ. Caroline du Nord, 2020, en ligne

B. Vers une responsabilité du fait de la montée des eaux au-delà des frontières internes ?

590 Rechercher la responsabilité des causes ou facteurs de la montée des eaux, emportant un bousculement des droits fondamentaux, n'est pas aisé. Elle nécessite que ces derniers soient soumis à des obligations à l'égard de l'environnement **(1)** et que soit ensuite démontré un lien de causalité entre la faute et les effets du phénomène d'élévation du niveau de la mer **(2)**.

1. La recherche d'obligations juridiques environnementales en prérequis

591 La question de la responsabilité post-catastrophe n'est pas marginale. À l'occasion du Forum – virtuel – sur le climat de 2018, initié par la présidence des Îles Marshall dont le pays est menacé par la montée des eaux, le Vanuatu a expliqué vouloir rechercher les moyens lui permettant d'engager la responsabilité d'entreprises privées et d'États devant les juridictions internationales voire nationales. Il ne s'agissait pas de la première initiative en ce sens. En 2002, Tuvalu a émis l'hypothèse de poursuivre certains États grands émetteurs de GES comme les États-Unis ou l'Australie devant la CIJ. Une action juridique finalement abandonnée. Neuf ans plus tard, ce fût au tour des îles Palaos et Marshall de lancer une campagne aux Nations Unies afin que l'Assemblée générale des Nations unies (AGNU) sollicite un avis consultatif à la CIJ aux fins de préciser les obligations internationales des États en matière climatique. Plus précisément, un avis consultatif était recherché sur l'enjeu de responsabilité incombant aux États dans la limitation de leurs émissions de GES. Pour ces petits États insulaires, y compris pour l'outre-mer français, la question de la responsabilité est existentielle du fait de la montée des eaux et pourrait d'ailleurs dépasser le seul cadre des États insulaires notamment pour les pays constitués de zones côtières peu élevées.

592 Si un contentieux en responsabilité existe, celui-ci reste essentiellement traité par le juge étatique, à la fois contre les entreprises privées et contre les États à l'égard des dommages liés à l'élévation du niveau de la mer. Le juge étatique est amené à répondre à des questions de responsabilité qui pourraient être posées habituellement au juge international en ce qu'il s'agit ici de faire face à une responsabilité pour un risque global dont les origines sont multiples. Ce dernier peut être généré par des actions ou des omissions qui à un instant précis et lieu précis ont un écho et des effets planétaires. Les différents juges nationaux font face à des interrogations extrêmement proches, à savoir la caractérisation d'une carence de l'État, à l'aune notamment des règles internationales existantes. En effet, puisqu'il existe un régime climatique

international, il est opportun de s'interroger sur l'existence ou non d'un régime de responsabilité climatique qui conduirait d'ailleurs à écarter le régime général et coutumier de responsabilité internationale. Il ne s'agit pas d'une question abstraite en raison de l'existence du Mécanisme international de Varsovie relatif aux pertes et aux préjudices liés aux incidences des changements climatiques[1002], lequel vise les facteurs d'évolutions lentes tels que l'élévation du niveau de la mer. A l'aune des discussions des Accords de Paris, les parties s'interrogeaient sur cette initiative et s'il s'agissait d'un mécanisme de responsabilité. Dans un premier temps, une réponse annexée auxdits accords précise expressément qu'il ne s'agit pas d'un mécanisme de responsabilité[1003]. Cette dernière n'a toutefois pas empêché une initiative d'États insulaires du Pacifique, qui ont élaboré une déclaration interprétative annexée à leur instrument de ratification des accords de Paris, précisant que les dispositions du traité n'empêchaient pas l'engagement de la responsabilité des États sur la base de leurs obligations. En effet, les accords de Paris renvoient à l'article 14 relatif au règlement des différends de la Convention des Nations unies sur les changements climatiques de 1992. Dès lors, si le paragraphe 1 de l'article 14 de la Convention de 1992 prévoit que les États parties s'efforcent de trouver une réponse à leurs différends diplomatiquement, le paragraphe 2 prévoit, en cas d'échec, une faculté de règlement juridictionnel. Dès lors, l'application du droit international de la responsabilité peut être recherchée dans l'interprétation ou l'application de ces conventions[1004].

593 Si l'engagement de la responsabilité de l'État semble désormais possible, il subsiste toutefois des interrogations et difficultés sur la mise en œuvre de celui-ci. Les risques environnementaux notamment littoraux peuvent être envisagés à l'aune d'obligations internationales qui sont, pour l'essentiel, des obligations de diligences, dont la preuve de la violation est relativement facile à apporter. La première difficulté rencontrée dans la caractérisation du fait internationalement illicite relève d'une recherche d'obligations précises. En ce sens, même en présence des Accords de Paris et suivants ou de la Convention cadre des Nations Unies sur les changements climatiques, la quête d'obligations précises peut se compliquer. Premièrement, plusieurs sources d'obligations viennent s'entrecroiser et une lecture intégrée peut permettre d'identifier plus facilement une violation. C'est le cas

---

[1002] **COP**, Mécanisme international relatif aux pertes et préjudices liés aux incidences des changements climatiques, Varsovie, 2013

[1003] **LAVALLÉE S. et al.,** « L'Accord de Paris : fin de la crise du multilatéralisme climatique ou évolution en clair-obscur ? », *Revue juridique de l'environnement*, vol. 41, 2016, p. 34, en ligne

[1004] **HAUTEREAU-BOUTONNET M. et al**., « La garantie normative de l'Accord de Paris sur le climat de 2015. La garantie normative. Exploration d'une notion-fonction », *Hal*., 2021, p. 3, en ligne

d'obligations climatiques et d'obligations issues de la Convention des Nations Unies sur le droit de la mer qui nécessitent d'abord que les États, notamment pollueurs, aient ratifié les deux traités correspondants. Concernant les premières, l'article 4 de la Convention cadre des nations Unies sur les changements climatiques prévoit des obligations d'atténuation, donc de réduction des émissions de GES, puis d'adaptation. Celles-ci requièrent des États développés qu'ils aident les pays en développement pour s'adapter aux effets néfastes du « changement » climatique. L'article 2 de cette convention est une première disposition qui permet d'envisager un lien avec un second texte international à savoir la Convention de Montego Bay. Cet article prévoit que la stabilisation des GES doit permettre aux écosystèmes de s'adapter lorsque le texte de Montego Bay, au sein de son article 1er paragraphe 4, permet d'inclure l'émission de GES parmi les causes de la pollution de l'environnement marin. Ces dispositions sont conformes à l'article 212 de la Convention de Montego Bay qui fait référence à l'adoption par les États de normes internationales aux fins de prévenir-réduire-maîtriser la pollution, pouvant potentiellement englober les règles en matière climatique. Également, l'article 192 de la Convention de Montego Bay énonce des obligations générales de protection et de prévention du milieu marin. En reprenant la sentence *Mer de Chine méridionale* rendue le 12 juillet 2016 par le Tribunal arbitral, l'obligation de protéger l'environnement marin couvre le dommage futur. Quant à elle, l'obligation de le préserver renvoie à la sauvegarde de la condition actuelle de l'environnement[1005]. Dès lors, il s'agit d'obligations d'adaptation et d'atténuation climatiques. Aussi, en se référant à l'article 194 paragraphe 2 de la même convention, il est possible de déceler une application spéciale de l'obligation de vigilance coutumière internationale. Dans la sentence susvisée du 12 juillet 2016, le Tribunal énonce clairement que les obligations coutumières et conventionnelles s'articulent entre elles pour permettre une lecture parfaitement intégrée.

594 La deuxième difficulté tient à l'identification d'un standard d'appréciation de la violation du droit international par les États puisque le juge observe ce qu'aurait dû faire un État diligent au regard des moyens à employer. Or, l'évaluation du comportement nécessite des critères d'appréciation. Les critères classiques des obligations de diligence relèvent d'abord de la connaissance du risque précis par l'État. Deuxièmement, le contrôle qu'avait l'État sur la situation de risque. Enfin, les moyens dont il disposait pour lutter efficacement. Le nombre de

[1005] **RICARD P.**, « La sentence arbitrale relative au différend en mer de Chine méridionale et l'obligation de protection du milieu marin », *Annuaire du droit de la mer*, 2016, pp. 147-159, en ligne

rapports et de prévisions scientifiques permet de remplir aisément le critère de la connaissance du risque par l'État. Cependant, au titre du contrôle, une lecture combinée des articles 194 et suivants de la Convention de Montego Bay et des obligations climatiques peut être intéressante, puisque ce croisement étend l'obligation de vigilance coutumière au-delà du contexte transfrontalier afin de constater une série d'obligations extraterritoriales de l'État. Enfin, vis-à-vis du critère de l'évaluation, une lecture conjointe des deux types d'obligations permet d'inclure, dans l'appréciation des obligations de protection du milieu marin, des critères comme celui de « responsabilité commune mais différenciée » et des capacités respectives que l'on trouve dans la Convention cadre des Nations Unies sur le changement climatique. En pratique, ces obligations nécessitent un effort de l'État dans la prise en compte du risque, de développer une règlementation appropriée puis de la mettre en œuvre.

595 Au-delà des obligations qui peuvent être effectivement décelées au sein du droit international, l'engagement d'une responsabilité internationale vis-à-vis de ceux qui favorisent un « changement » du climat, à l'origine des déplacements de populations, peut encore buter sur les rapports de cause à effet. La recherche d'une responsabilité climatique internationale exige donc de connaître l'identité de l'auteur du dommage puis d'établir le lien de causalité entre l'acte présumé de ce dernier ou son omission, et le dommage du déplacé.

2. <u>La difficulté à déceler un lien de causalité entre les causes et effets de la catastrophe naturelle</u>

596 Le déplacement environnemental, surtout lorsqu'il est lié au phénomène d'élévation du niveau de la mer, est accentué par le « changement » climatique. Toutefois, le lien entre le ou les fautif(s) et la ou les victime(s) peut être complexe à démontrer. Si des rapports scientifiques sont de plus en plus précis sur l'origine humaine des dérèglements de l'environnement, des interrogations subsistent. Une potentielle impossibilité de déterminer le niveau de contribution de l'Homme sur des événements climatiques interroge son impact sur le développement d'une responsabilité internationale.

597 Des perspectives peuvent être dressées en matière de causalité en rapport avec le dommage environnemental dû à l'élévation du niveau de la mer. Cette causalité est un enjeu épineux mais plusieurs approches peuvent être retenues. Premièrement, la causalité générale entre l'émission de GES et l'élévation du niveau de la mer. Celle-ci relève des progrès

scientifiques et de la preuve qui peut être désormais solidement apportée, si bien qu'il ne s'agit plus d'un frein dans le contentieux de la responsabilité. La difficulté tient plutôt à la démonstration d'un lien entre la carence ou l'omission de certains États à un préjudice spécifique, à l'image par exemple des îles de Tuvalu qui souhaitaient rechercher la responsabilité internationale de certains États en raison de la perte d'un territoire[1006]. En l'espèce, un lien de causalité entre ce préjudice et une carence voire une négligence était nécessaire. Cette question se pose de façon récurrente désormais devant le juge national lorsque des actions en responsabilité sont portées à l'encontre des États à l'image *de « L'Affaire du Siècle »* en France[1007]. Les juges ont eu l'occasion d'y répondre, notamment les cours suprêmes de Colombie ou des États-Unis, où ces derniers ont estimé que la preuve de la contribution de l'omission de l'État à un préjudice global est suffisante pour retenir la causalité. Il ne s'agissait pas d'une question observée par les seules juridictions nationales puisque la CIJ y fut également confrontée. Dans sa décision *Costa Rica contre Nicaragua*[1008] rendue en 2018, celle-ci ouvre la voie, en droit international, à l'emploi de la preuve probabiliste et rappelle le raisonnement suivi plus tôt par la CEDH, dans le domaine de la protection des droits de l'Homme. Le juge européen avait estimé que le lien de causalité pouvait être démontré par la protection d'éléments statistiques suffisants et convaincants[1009]. Il suffirait alors d'établir que l'inaction d'un État contribue à accroître le risque de dommage grave et irréversible causé par les « changements » du climat pour que le lien de causalité soit retenu. La population a désormais les moyens de démontrer cet élément en ce qu'il existe toute une série de modèles scientifiques de calculs probabilistes qui peuvent être utilisés.

598 Un autre aspect est cette fois relatif aux enjeux puis à la démonstration du dommage environnemental. Ainsi, en observant la violation de l'obligation de vigilance environnementale, qu'il s'agisse de l'obligation spécifique de Montego Bay ou de l'obligation générale, même coutumière, de nombreuses juridictions sollicitent toutefois un seuil de gravité. Il revient alors au requérant de démontrer qu'un dommage sérieux à l'environnement a été causé à l'instar de l'acidification des mers, de l'augmentation des températures, des effets sur les environnements côtiers et marins notamment sur les coraux, de la multiplication des

---

[1006] *Op. cit.*
[1007] *Op. cit.*
[1008] **CIJ**, 2 fév. 2018, *Certaines activités menées par le Nicaragua dans la région frontalière (Costa Rica c. Nicaragua)*, rôle général n°150
[1009] **CEDH**, 27 janv. 2009, *Tatar c. Roumanie*, n°67021/01

événements extrêmes etc. La preuve de la gravité de ces dommages liés à l'élévation du niveau de la mer ne présente pas de difficulté. Néanmoins, en présence d'une responsabilité environnementale, le requérant doit être en mesure de démontrer que le préjudice écologique peut être réparé. Comme évoqué précédemment, le juge administratif français s'est penché sur cette problématique en 2021, en se fondant par exemple sur le Code civil, pour reconnaître et indemniser le préjudice écologique. La CIJ a ouvert cette possibilité dans la décision susvisée *Costa Rica contre Nicaragua*[1010]. Il s'agit d'une hypothèse intéressante à l'aune des travaux de la Commission du droit international sur la responsabilité de l'État puisque les obligations abordées précédemment sont des obligations intégrales, ce qui pourrait induire une mobilisation des articles 42 et 48 sur la responsabilité adoptée par ladite commission[1011]. La responsabilité de l'État négligeant pourrait être invoquée y compris au bénéfice de l'intérêt d'autres membres de la communauté internationale comme l'a confirmé en matière environnementale, dans un autre contexte, la Chambre pour le règlement des différends relatifs aux fonds marins[1012].

599 Enfin, la quête d'une responsabilité internationale du fait des « changements » climatiques interroge le contenu de celle-ci, ainsi que l'identification de la part de responsabilité de chacun dans le dommage. L'analyse du contentieux étatique est intéressante puisque celui-ci fut confronté à ces mêmes problématiques. Certes engagée à l'encontre d'une entreprise, le juge de La Haye a reconnu la responsabilité climatique de celle-ci, y compris du fait de ses filiales. A cette occasion, le juge a eu l'occasion d'énoncer que le contentieux de la responsabilité peut être utilisé moins avec un objectif de réparation que de prévention[1013]. En effet, pour reconnaître la responsabilité de *Royal Dutch Shell* dans sa participation au « changement » climatique et ses effets sur les populations, le juge ne la condamne pas à réparer le dommage mais à en prévenir de nouveaux.

600 Quant à savoir si ce principe jurisprudentiel est transposable au régime de responsabilité international, plusieurs hypothèses existent. Partant de la violation d'obligations intégrales, la première obligation secondaire de l'État sera celle de cessation. Le demandeur pourrait alors

---

[1010] *Ibid.*
[1011] **DAUDET Y**., « Travaux de la Commission du Droit international », *Annuaire français du droit international*, vol. 42, 1996, pp. 589-628, en ligne
[1012] **ROBERT-CUENDET S**., *TIDM : Responsabilités et obligations des États qui patronnent des personnes et des entités dans le cadre d'activités menées dans la Zone (avis consultatif 1er février 2011)*, Annuaire français de droit international, Ed. CNRS, vol. 57, 2011, pp. 439-476, en ligne
[1013] **Trib**. La Haye, 26 mai 2021, *Milieudefensie et a. c. Royal Dutch Shell*, nº C/09/571932

prétendre solliciter des garanties de non-répétition à l'État. D'autre part, au titre de mesures de satisfaction, il pourrait être également demandé à l'État de prendre des mesures qui, même dans les relations entre la victime et l'auteur de la violation, répondent à leurs rapports futurs.

601 Ainsi, le véritable enjeu qui se pose, en l'absence de perspectives en matière de responsabilité internationale, est celui de pouvoir engager une responsabilité solidaire de ceux qui ont par exemple concouru au préjudice d'un départ forcé dû à l'élévation du niveau de la mer. Même sans en être encore là, la responsabilité environnementale internationale de l'État pour les risques liés à l'élévation du niveau de la mer n'est plus une illusion du point de vue juridique. En effet, si le cadre actuel connaît des difficultés, celles-ci sont davantage politiques. L'expérience des contentieux nationaux à l'échelle globale constitue de ce point de vue une inspiration non négligeable pour le droit international.

Conclusion Section 2 :

602 La montée des eaux laisse craindre des effets préjudiciables et irrémédiables pour les populations littorales menacées. L'attention y est plus particulière pour les régions insulaires, notamment ultramarines, pour lesquelles le risque de disparition totale du territoire, est une conséquence possible du « changement » climatique. Le phénomène naturel en tant que tel permet d'induire des conséquences sur des libertés et droits fondamentaux des riverains côtiers à l'image du droit à la vie et plus précisément du droit à la sécurité, à l'alimentation, à l'eau, à la santé, au logement et des droits culturels. L'absence d'adaptation du territoire au phénomène, par la puissance publique, le coût trop important de la résilience, ou l'impossibilité de lutter pourront nécessiter un déplacement environnemental des populations menacées. Or, ni le droit français ni le droit international ne permettent de dégager un mode de protection propre aux déplacés environnementaux. De plus, si des obligations internationales permettent de poursuivre la responsabilité de l'État défaillant ou négligent, il demeure encore difficile pour les populations menacées de déceler avec certitude un lien de causalité entre les causes et les effets de la montée des eaux.

Conclusion Chapitre 2 :

603 La dépossession automatique du bien submergé par les flots et son intégration au sein de la propriété publique, sans principe d'indemnisation, ainsi que le déplacement forcé des populations du fait de la montée des eaux sont deux enjeux qui illustrent l'incapacité des textes légaux à appréhender les effets déjà visibles, ou à tout le moins prévisibles, des risques littoraux. Pour chacun d'eux, l'évolution des phénomènes littoraux butte encore sur des dispositifs juridiques anciens et non spécialisés. L'étude de la jurisprudence nationale ou internationale, à l'occasion de contentieux de la responsabilité, reflète quant à elle des difficultés à matérialiser les engagements environnementaux de la puissance publique face aux conséquences annoncées du « changement » climatique. A minima, le traitement de ces deux enjeux relève du « cas par cas » et met en exergue une absence de traitement global de ces derniers.

Conclusion Titre 2 :

604 L'appropriation juridique du risque littoral est marquée par une difficile lisibilité du cadre légal applicable en zone côtière en vue de dégager une action de prévention efficiente. Le juge permet néanmoins de combler, et à tout le moins d'observer des agissements territoriaux relatifs au traitement, ou non, des phénomènes naturels. Son contrôle, préventif, se place notamment dans l'admission ou la sanction de l'insuffisance de précaution locale en matière d'occupation des sols littoraux, de mesures de police. Sous l'angle administratif, civil, ou pénal, son action en réparation « post-catastrophe » peut poursuivre une optique préventive en sus de la potentielle réparation du dommage aux victimes. Mais en plus de sa réponse aux faits littoraux, le juge porte un regard attentif au droit nouveau et à ses principes généraux, notamment environnementaux ayant vocation à s'appliquer en zone littorale, et précise la portée des textes légaux et règlementaires spécifiques à l'interface terre-mer. Il participe, à travers l'application de textes comme la loi « Littoral » ou « ELAN » à l'effectivité d'un droit opposable au littoral, selon un principe d'équilibre entre aménagement et préservation du milieu. Cependant, le juge ne peut pas tout. Car outre le fait que ces textes ne soient pas spécifiquement dédiés à la gestion du risque littoral, ni son action ni la loi ne permettent de faire cesser des situations littorales préjudiciables cette fois spécifiques au littoral, du fait de la montée des eaux.

Conclusion Partie 1 :

605 Depuis le contexte de la forte urbanisation du littoral, la thématique des risques littoraux parvient à s'extirper de protections classiques attachées au littoral, telles que les nombreuses règles urbanistiques et environnementales. La gestion de ces phénomènes naturels trouve en effet un écho dans l'assimilation de ces matières à la matière foncière. La consécration d'un acteur spécialisé au littoral chargé de se constituer un patrimoine de préservation du milieu, ainsi que du régime attaché au domaine public maritime est à souligner. Et en présence du bâti formant l'enjeu principal face à l'aléa, le droit foncier est mis à contribution de l'adaptation. Seulement, l'organisation de la prévention s'est confrontée à la gestion du risque devenu catastrophe. C'est à cette occasion, notamment au cours des années 2010, que la pratique a dévoilé les lacunes de la considération juridique du risque littoral et de sa concrétisation au sein des territoires. Les événements « Xynthia » pour la submersion marine, comme « Le Signal » pour l'érosion, ont successivement démontré l'inégale représentation du risque, territorialement et socialement, puis l'insuffisance des dispositifs normatifs pour répondre à la pluralité des situations induites par ses effets. Ces épisodes ont par là même révélé une gestion dans l'urgence et le court terme, rapprochant davantage l'action à la gestion de crise plutôt qu'à une anticipation préventive. Or, la prévention-gestion des risques littoraux implique, parmi les nombreux enjeux et composantes de l'espace côtier, une action la plus globale possible et suffisamment stratégique et durable pour réduire les disparités en présence et dégager des solutions efficientes. La capacité à répondre aux problématiques du risque côtier pose également l'enjeu de personnification de l'action. Déconcentrée et décentralisée, cette dernière est partagée entre les mains d'une multiplicité d'acteurs potentiels. Il en ressort, en présence d'un droit « mou » de la gouvernance, aidé par le concept de gestion intégrée, une hétérogénéité des agissements entre des stratégies locales partagées ambitieuses et à des actions plus ponctuelles voire une inaction. En l'absence de cadre juridique suffisamment global pour emporter avec lui les spécificités des territoires, à l'instar de l'occupation des sols en outre-mer, les pratiques locales laissent apparaître un traitement des risques circonstanciel. En témoignant des lacunes du droit, ce contexte a lui-même insufflé des évolutions légales et règlementaires à la demande des élus locaux du littoral. Renforcé après l'épisode « Xynthia » en matière de planification spécifique du risque (PPRL) notamment, le droit est resté cantonné durant de longues années sur le risque de submersion marine en refusant de qualifier le risque d'érosion, dunaire, comme un risque naturel majeur. C'est après de maintes tentatives de parlementaires

que le « recul du trait de côte » fera l'objet d'un traitement spécifique par le texte « Climat et résilience ». Outil de maîtrise foncière, bail réel, opération de relocalisation : une boîte à outils a été consacrée à destination des seules communes littorales dites prioritaires ou « socles ». Ces évolutions invitent dès lors de multiples composantes d'un droit applicable au territoire côtier menacé à se « littoraliser ». Néanmoins, ce droit nouveau doit désormais se confronter à la pratique et au facteur d'accélération « changement climatique » des phénomènes. Puisque des outils nouveaux sont développés, il revient désormais aux collectivités de porter une stratégie d'action pour laquelle une méthode reste à étayer pour favoriser une acceptabilité sociale au projet de territoire. La réflexion doit aussi porter sur le reste des communes menacées, non listées comme « socles » par la loi d'août 2021 et pour lesquelles le législateur ne réserve pas le bénéfice des dispositifs nouveaux. Enfin, si la loi pose le principe d'une relocalisation des biens et activités menacés, une alternative d'adaptation doit être posée pour espérer un maintien de ces composantes sur le territoire. La faisabilité de ces opérations foncières dépendra d'un cadre de gouvernance et d'action perfectible et implique de lever les omissions de la loi à l'image du financement de l'action côtière du long-terme.

PARTIE 2 : Le projet de territoire comme facteur d'émancipation d'un droit de l'adaptation côtière

606 La problématique des risques littoraux a longtemps souffert d'une insuffisance d'outils et de dispositifs spéciaux pour engager l'action dans les territoires. Longtemps jugé comme le lieu de tous les « désirs », le littoral a progressivement insufflé l'idée de sa préservation face à sa fonction économique. La montée en puissance des considérations scientifiques liées au traitement des risques côtiers (submersion, érosion etc.) s'est placée dans la désignation d'une inadaptation du droit pour faciliter la prévention-gestion. Désormais, il est possible de dégager plusieurs cadres d'intervention d'abord pour la submersion marine, et plus récemment pour le « recul du trait de côte ». Ces évolutions se sont accompagnées d'injonctions de développer des mécanismes d'action locale pour gérer l'urgence ou les phénomènes étayés par les prévisions scientifiques à plus long terme. La loi « Climat et résilience », notamment, met à disposition de collectivités préalablement retenues par la puissance publique, une série d'outils amenant à rendre opérationnelles des réflexions sur l'adaptation côtière. C'est sans compter le besoin d'accompagnement technique et juridique émis par le reste des collectivités littorales menacées, non jugées prioritaires, mais soucieuses de s'adapter.

607 Partant, l'ampleur annoncée de la montée des eaux, et la mise en œuvre des dispositifs nouveaux pour y faire face, nécessitent une méthode d'organisation suffisamment globale et transversale pour espérer la concrétisation de projets opérationnels dans les zones menacées **(Titre 1)**.

608 De même, le droit positif demeure lacunaire, voire silencieux, sur la pierre angulaire de la faisabilité de ces projets d'adaptation à dessiner : la considération du coût. Sans réel financement durable de l'action de prévention-gestion des risques, les collectivités demeureront bloquées, pour beaucoup, au stade de projet. Le volet du financement doit aussi tenir compte du besoin toujours plus élevé au quotidien face aux atteintes plus fréquentes et intenses des vagues. Enfin, considérer le coût du projet de territoire littoral de demain implique d'anticiper le caractère indemnitaire lié aux coups portés aux enjeux en présence par les opérations de recomposition, quitte à poser le principe d'un partage de celui-ci selon les disparités en présence **(Titre 2)**.

TITRE 1 : La recherche d'une assise locale transversale en appui de solutions foncières d'adaptation

609 En présence d'une vulnérabilité toujours plus forte, les territoires sont et seront invités à s'adapter, notamment en présence d'enjeux humains et économiques en zone menacée. Plus clairement, en l'absence de réduction de cette dernière, les zones menacées pourraient être confrontées à des situations d'urgence, dont la France a déjà connu l'ampleur lors de « Xynthia ». Le phénomène d'ampleur à moyen-terme induit de repenser le mode d'habitabilité du littoral. Face aux aléas, la suppression des enjeux est désormais une option foncière posée par la loi. Plus communément appelée « relocalisation », celle-ci doit être précisée pour permettre son appropriation par les porteurs de projets locaux et confrontée à une alternative foncière qui est celle d'ambitionner le maintien des enjeux dans la zone potentiellement menacée **(Chapitre 1)**. Quelle que soit la solution actée par les acteurs littoraux, ces derniers doivent pouvoir inscrire l'opération dans un processus plus global de la réflexion locale en vue de favoriser son acceptabilité sociale et son intégration dans l'organisation territoriale **(Chapitre 2)**.

Chapitre 1 : L'acclimatation des territoires côtiers aux choix de réduction de la vulnérabilité

610 La loi pose désormais la relocalisation des biens et activités comme la finalité possible d'une action côtière de prévention. Pourtant, sa mise en exergue par le droit récent n'est qu'une consécration légale d'expérimentations plus anciennes. A certains endroits du territoire, cette option a révélé des lacunes techniques et juridiques qui ont freiné sa réalisation et pour lesquelles il faut encore lever des doutes **(Section 1)**. Solution extrême, et peu populaire auprès des populations côtières attachées aux bienfaits de leur proximité à la mer, la relocalisation doit demeurer une solution parmi d'autres. Sous réserve que des outils dédiés soient consacrés en ce sens, les collectivités ont nécessairement besoin d'alternatives d'adaptation à la relocalisation pour envisager le maintien résilient des enjeux **(Section 2)**.

Section 1 : Vers la concrétisation territoriale d'un cadre légal nettement en faveur d'une stratégie foncière de « relocalisation »

611 Les mentalités et les possibilités juridiques envers le repli stratégique des enjeux côtiers menacés évoluent depuis plusieurs années **(§ 1)**. Or, pour une meilleure efficacité du projet d'envergure, il est nécessaire de lui adjoindre des outils opérationnels dédiés ainsi qu'une sécurité juridique **(§ 2)**

§ 1 : Une solution « extrême » face au défi de la crédibilité et de l'acceptabilité sociale

612 Les territoires soucieux de s'adapter dans l'optique d'une résilience, ou encore les zones trop menacées pour envisager une solution autre que le repli stratégique, ont pensé le repli stratégique en tenant compte de leurs configurations. Ces réflexions stratégiques ont dégagé des freins et amorcé l'évolution de la loi **(A)**. Or, pour légitimer sa pertinence et rompre avec des disparités de traitement, le droit doit encore évoluer sur son champ d'application et sur son harmonisation des politiques publiques en concurrence **(B).**

A. Du littoral au rétro-littoral : l'intégration d'une option stratégique au-delà du couple gestion dure-gestion souple

613 Entre les ambitions de recul et l'effectivité de celui-ci, il demeure une marge. Face à l'absence d'outils d'intervention foncière spécialisés, aux réticences sociales au projet et plus encore à l'impossibilité de reculer en raison des règles environnementales attachées au littoral **(1)**, le législateur a fait le choix de lever des obstacles, en faveur de politiques publiques locales, pour lesquelles des discussions demeurent en pratique **(2)**.

1. Du tabou au retour d'expérience : le besoin d'outils opérationnels spécifiques

614 La relocalisation des biens et activités menacés consiste à ne plus lutter contre les flots, mais à reconnaître une vulnérabilité désormais trop forte pour la population qui accepte de reculer suffisamment loin du danger pour se mettre à l'abri. Les acteurs locaux et nationaux qui réfléchissent à appliquer ce type de solution sortent d'un modèle de gestion traditionnellement cantonné à la méthode dite « dure » (ouvrage de défense etc.). Or, le défi n'est pas mince sur le plan psychologique puisque séparer l'Homme de son bien peut s'avérer cette fois préjudiciable

émotionnellement et humainement, puis compliquer l'adhésion sociale au projet. En sus d'une politique du compromis entre décideurs et populations qu'implique un projet de relocalisation, la topographie du territoire menacé ne permet pas toujours de trouver des espaces vierges en arrière pour accueillir le repli. Malgré ces difficultés de principe, la relocalisation n'en est pas pour le moins rendue impossible. Elle nécessite d'abord que la stratégie foncière soit pensée de façon globale, a minima à l'échelle d'une bande côtière, et de se laisser une échelle temporelle suffisamment importante, de plusieurs années, pour parvenir à réimplanter la population. Cinq ans après le vote de la Loi dite « Littoral », plusieurs documents officiels faisaient déjà état des effets du risque littoral et expliquaient, à l'image d'une lettre-circulaire d'octobre 1991 que : *« (…) pour éviter des interventions délicates et très onéreuses, vous vous assurerez que la maîtrise de l'urbanisation est effective dans les secteurs exposés à l'érosion marine, (…) et, le cas échéant, vous délimiterez des périmètres de risque pour interdire les constructions ou obtenir leur recul »*[1014].

615 Mais dans un contexte de « changement » climatique, l'hypothèse du repli stratégique a été davantage assumée, d'abord avec le Grenelle de la mer en son engagement n°74, puis intégrée aux politiques publiques de gestion du trait de côte. Lorsque l'ancien député Alain Cousin, présente son rapport en 2011 pour proposer la SNGITC, il recommande la mise en œuvre d'une gestion intégrée qui peut se concrétiser par la relocalisation comme *« alternative à moyen et long terme à la fixation du trait de côte »*[1015]. Le besoin de donner du crédit à cette option stratégique, qui jusque-là s'était concrétisée à Marseillan ou encore à Criel-sur-Mer, a conduit l'État à recommander des sites d'expérimentations à travers l'appel à projet « Relocalisation ». La puissance publique fait donc appel à des volontaires menacés pour tester, pour imaginer et passer à la phase opérationnelle. Le retour d'expérience des sites pilotes sont autant d'éléments qui permettent de jauger la suffisance ou non d'un cadre stratégique global pour parvenir au repli et la suffisance du droit en vigueur, d'ailleurs réformé en 2021. L'exemple le plus parlant résulte des travaux menés par le GIP Littoral Aquitain. Les territoires de Labenne, La Teste-de-Buch puis de Lacanau se sont portées volontaires au regard des risques rencontrés : érosion dunaire en premier lieu. Le phénomène menaçait une aire de jeux, un poste de secours puis un parking à Labenne, alors que La Teste-de-Buch, qui abrite la dune du Pilat réfléchissait à un repli des activités touristiques, telles que les campings situés au pied de la

[1014] Instruction du 22 oct. 1991, sur la protection et l'aménagement du littoral
[1015] *Op. cit.*

dune. Enfin, une école de surf et des commerces de types restaurants étaient menacés à Lacanau. L'un des points de tension les plus importants doit être noté sur le site de La Teste-de-Buch, en raison de relations dégradées entre représentants des campings et services de l'État, et qui ont eu pour effet de déplacer l'objet de la stratégie sur le positionnement et l'identité touristique du territoire plutôt que sur la relocalisation en tant que telle. Autrement dit, l'argument du développement économique local, est en territoire côtier y compris menacé, un paramètre central à mesure que les enjeux économiques ont la capacité de revendiquer un traitement spécifique comme condition de leur participation et sachant que leur défection affecterait la crédibilité de l'ensemble de la stratégie.

616 De plus, si un comité technique spécifique a permis à de nombreux acteurs de se parler, de porter une réflexion sur les choix stratégiques, la phase de mise en œuvre est restée lettre morte. En clair, alors que les conditions de réalisation du repli sont identifiées, les territoires se sont retrouvés face à un choix dont les enjeux de financements et règlementaires les dépassent.

617 Dès lors, les trois communes ont émis le besoin d'une impulsion plus forte de l'État et de nouveaux outils en réponse à l'identification de difficultés et blocages opérationnels. Le site de Lacanau a d'abord mis en évidence la difficulté à déconstruire de façon préventive les biens menacés du fait d'obstacles tels que l'article 33 de la loi du 16 septembre 1807, selon lequel il appartient au propriétaire littoral de se protéger et d'en supporter le coût, mais que l'administration peut interdire pour motif d'intérêt général. Faute d'obligation de protéger pour la puissance publique et en raison de l'inéligibilité de l'érosion dunaire au sein du régime de l'expropriation pour risque naturel majeur, cette situation peut conduire à la présence de biens en ruines, à des protections disparates et isolées, donc en désordre face au besoin d'action globale. De plus, le projet de relocalisation étudié à Lacanau fait ressortir des craintes quant aux situations de blocages lorsque l'acquisition d'un bien menacé est recherchée à l'amiable, en présence notamment d'une copropriété et d'un refus d'un propriétaire. A l'inverse, s'il revenait au propriétaire de se protéger par lui-même, dans l'esprit de la loi de 1807, en procédant à la déconstruction de son bien, l'outil des édifices menaçant ruine est difficilement applicable au risque naturel en ce que la menace est extérieure à l'immeuble de même que l'urgence commandée par un *« péril imminent »* empêche l'action d'anticipation et la construction d'un projet de territoire. Il ressort enfin des réflexions aquitaines qu'au-delà du très ancien texte de 1807, seul le Code rural et de la pêche maritime, du point de vue agricole ou forestier, permettait de faire potentiellement participer les propriétaires au financement d'une *« lutte contre*

l'érosion »[1016] à la seule condition qu'elle ne porte sur la compétence GEMAPI lorsque celle-ci a déjà institué une taxe. Quant à elle, la réflexion portée sur une relocalisation des enjeux de Labenne fait mention d'une difficulté à envisager le recul en raison du droit qui était alors en vigueur jusqu'à très récemment. Ainsi, il était impossible d'envisager une reconstruction en zone rétro-littorale sans contrevenir au principe de continuité posé par le Code de l'urbanisme depuis la loi « Littoral ». En ce sens, une maîtrise d'ouvrage publique, la possibilité que le bien soit en lui-même déplaçable et qu'elle résulte en elle-même d'une stratégie coordonnée n'emportait pas pour autant une relocalisation faisable juridiquement. Le projet pouvait néanmoins être rendu possible en cas de démolition-reconstruction à l'identique au même endroit ou en continuité du village ou de l'agglomération existante.

618 Enfin, même en présence d'incertitudes opérationnelles, les débats autour de la relocalisation ont permis de questionner l'économie touristique d'un territoire sur le long terme. Une partie de l'économie touristique de la Teste-de-Buch repose principalement sur sa situation clé, entre le bassin, la forêt et l'océan. Les campings de la dune contribuent à près de la moitié des nuitées et au chiffre d'affaires lié à l'hébergement sur la commune. Partant du constat que 25% des surfaces des hôtels de plein air situés au pied de la dune du Pilat disparaitraient à l'horizon 2040, les débats ne se sont pas portés sur une relocalisation des campings sur d'autres sites à court terme mais sur une évolution de l'offre d'hébergement : écotourisme, tourisme participatif etc. La temporalité et le niveau de risque n'appellent pas une opération d'utilité publique pour reculer les enjeux mais offrent aux acteurs économiques, un temps d'adaptation qui les place en position de responsabilité dans un phénomène qui est tout de même annoncé à long terme. Pour les acteurs publics, la charge revient de faire avec la richesse écologique et paysagère du territoire qui a engendré de fortes protections règlementaires et qui freine les zones foncières mobilisables pour reculer. Le sujet de la topographie des lieux interroge encore aujourd'hui. A Ambleteuse (Pas-de-Calais), la submersion marine menaçante, due aux tempêtes hivernales, pourrait amener à la relocalisation d'ici 2100 de plusieurs habitations situées face à la mer. Or, un élu explique *: « aujourd'hui si nous voulons reculer, je n'ai aucun foncier à ma disposition. Les seuls espaces non urbanisés de la Commune, suffisants pour accueillir un groupe social, sont classés ZNIEFF, Natura 2000, réserve naturelle du fait de la présence de*

[1016] Art. L. 151-36 c. rur.

l'espèce « orchidée sauvage », sites classés, grand site etc. En clair, il faut réfléchir aux nouveaux outils votés dernièrement mais je suis septique à ce stade pour passer aux actes »[1017].

*<u>Illustration :</u> zone menacée par la submersion marine (flèche jaune) – zone menacée par l'érosion dunaire (flèche rouge) – zones classées inconstructibles (points oranges) – **Ambleteuse** (frontières communales - bleu)*

<u>Crédit :</u> capture d'écran Géoportail, avr. 2023

619 Dans un premier temps aidé par des territoires sensibles à l'adapatation du foncier face aux risques littoraux, l'État a d'abord installé les bases d'un débat local sur l'hypothèse de repli stratégique. Débutées en 2013, ces réflexions locales n'ont pas été concrétisées en phase opérationnelle : soit parce qu'elles constituaient encore un fardeau faute d'acceptabilité sociale des stratégies territoriales dessinées, soit parce que l'état du droit ne l'envisageait pas. Soit enfin, parce que la topographie des lieux ne le permettait pas, quitte à femer la porte à cette

[1017] Entretien avec élu municipal d'Ambleteuse (62), 13 juill. 2023

solution d'adaptation. Face à ces difficultés, le droit a évolué avec le vote de la loi dite « Climat et résilience » et ses textes d'application. Seulement, toutes les difficultés ont-elles été levées avec ce nouveau cadre juridique ?

2. Une aide concrète à la faisabilité juridique du repli stratégique et des dérogations au droit de l'urbanisme commun

620 Le cadre nouveau « Climat et résilience » s'inscrit dans un contexte de besoins émis par des territoires soucieux de s'adapter et jusque-là freinés par l'état du droit et le manque de fonds financiers. La loi du 22 août 2021 aborde l'épineuse option du repli stratégique du bâti existant pour lequel le recul du trait de côte est inéluctable. Certes, la loi « Littoral » n'interdisait pas une telle opération mais celle-ci devait se faire dans le respect des règles notamment du principe d'urbanisme en continuité des agglomérations et villages existants. Comme cela a été évoqué dans le point précédent, ces principes pouvaient donner lieu à des situations de blocage.

621 Dès lors, sans tout de suite aborder les outils de « maîtrise » du foncier et les secteurs réservés, c'est la faisabilité même d'un projet de repli stratégique, en droit, qui doit être observée. Partant du nouvel article L. 312-9 du Code de l'urbanisme, l'ordonnance du 6 avril 2022 apporte des réponses à l'opération d'aménagement « relocalisation » et pose le droit de déroger aux obligations et principes suivants :

- L'obligation d'extension de l'urbanisation en continuité avec les agglomérations et villages existants, au sens de l'article L. 121-8 du Code de l'urbanisme, à mesure que les biens concernés sont repliés en dehors d'espaces proches du rivages (EPR), des espaces et milieux à préserver (dunes, plages, zones humides etc.[1018]) et d'une bande d'une largeur de mille mètres à partir de la limite haute du rivage ;

- L'exclusion des *« agglomérations et villages »* identifiés par le SCOT puis délimités par le PLU(i), pour l'autorisation des constructions et installations aux fins d'améliorer l'offre de logement et d'hébergement ainsi que l'implantation de services publics, à la

[1018] Art. L. 121-23 c. urb.

condition que les biens soient relocalisés en dehors des EPR, des espaces et milieux à protéger et que l'extension aboutisse a minima à la création d'un village ;

- L'obligation de prévoir des coupures d'urbanisation dans les documents de planification d'urbanisme locaux, à l'exception des EPR ou espaces à préserver.

622 La liste des dérogations aux règles de l'urbanisme littoral, historiques comme plus récentes, peut être potentiellement plus large. Ainsi, l'ordonnance explique que sous réserve de l'autorisation de l'État, et après avis de la CDNPS, peuvent être exceptionnellement appliquées dans les EPR, hors bande dite des cent mètres, ou encore dans les zones, nouvellement consacrées par le législateur, de recul du trait de côte 0-30 et 30-100 ans :

- Les dérogations relatives à l'urbanisation des dents creuses dans les secteurs déjà urbanisés, consacrées par la loi ELAN en 2018 et dont il ressort que le périmètre du bâti existant ne doit pas être étendu[1019] ;

- Les dérogations relatives à l'exclusion des « agglomérations et villages » identifiés dans les SCOT, et délimités par les PLU(i), pour l'autorisation des constructions et installations abordées précédemment (offre de logement ; hébergement ; implantation de services publics), dans le cas où les immeubles sont relocalisés en dehors des EPR, des espaces et milieux à préserver et que l'extension permet la création d'un village au minimum ;

- Les dérogations relatives à l'obligation de prévoir des coupures d'urbanisation dans les SCOT et PLU, hors EPR et espaces et milieux à préserver.

623 Ces règles nouvelles étaient les bienvenues. Leur cadre est plutôt rassurant et expose d'importantes garanties qui limiteront les tentatives d'abus et de détournement du dispositif à d'autres fins que le but de relocalisation poursuivi. D'ailleurs, il soumet le bénéfice de ces dérogations à plusieurs conditions puisque le projet de recomposition spatiale doit faire l'objet d'un Projet partenarial d'aménagement (PPA), réservé aux seules communes « socles », doit

[1019] Art. L. 121-8 c. urb.

être justifié par l'impossibilité de replier les biens et activités en « continuité », ne pas compromettre l'environnement et les paysages, ou encore être autorisé par l'État et la CDNPS. Seulement, ce cumul de motifs interroge tout de même sur le respect du principe de libre administration des collectivités. En effet, ces dérogations sont conditionnées du seul fait d'être organisées en contrat de PPA signé par l'État. De plus, la nécessité de raisonner globalement sur l'enjeu des risques littoraux est ici contrariée par l'exclusion de nombreuses autres communes couvertes par un PPRL et elles-mêmes menacées par l'érosion, la submersion, l'avancée dunaire etc. Quant aux premières applications expérimentales de ces dérogations, celles-ci laissent encore perplexe.

624 Néanmoins, il convient déjà de tenir compte de l'appréciation des acteurs locaux. Ces dérogations sont jugées limitatives, et font dire à de nombreux élus que celles-ci seront difficilement atteignables. **La société d'avocats Thomé-Heitzmann est intervenue lors des Assises Nationales du Foncier et des Territoires en octobre 2022**, lors de l'atelier dénommé *« Risques climatiques, submersion et érosion du trait de côte, un vaste chantier »*. Il ressort de ces échanges une intervention d'Anne-Sophie Leclere, déléguée générale de l'Association nationale des élus du littoral : *« Nous sommes aujourd'hui dotés de dérogations à la loi Littoral pour permettre la relocalisation. Mais le texte est tellement limitatif que le maire explique déjà qu'il n'arrivera jamais à remplir les conditions, notamment celle de la contractualisation d'un projet d'aménagement alors que c'est l'État qui décidera des rares cas de dérogations à la loi »*[1020]. L'élue note une difficulté rencontrée au sein des premières expérimentations en PPA : *« Nous étions tous d'accord pour faire reculer une exploitation agricole menacée par l'érosion. Celle-ci était à 700 mètres du littoral et il fallait une dérogation. Or, la loi fixe la distance à 1000 mètres »*[1021].

625 Dès lors, si le tabou de la loi « Littoral » est désormais écorné par la loi, des élus locaux sont sceptiques à ce stade. Partant, si la finalité du texte de 1986 justifie tout de même un encadrement par l'État lors des opérations de relocalisation, il est utile de poser des premières pistes d'amélioration du texte d'août 2021 à cet égard et d'observer la pérennité du dispositif nouveau à l'aune d'autres objectifs posés par la loi « Climat et résilience ».

[1020] Intervention de Anne-Sophie Leclere, *Atelier Risques climatiques, submersion et érosion du trait de côte, un vaste chantier*, Assises nationales du Foncier et des Territoires, Nancy, 6 oct. 2022
[1021] *Ibid.*

B. De premières interrogations et une traduction discutable du volet aménagement « Climat et résilience » au sein des réalités territoriales

626 Longtemps attendu, le dispositif foncier nouveau est pourtant réducteur. Limité à quelques communes dites « socles », il est de même limité au seul risque « recul du trait de côte ». Face au risque accru d'inégalités de traitement entre collectivités menacées et d'hétérogénéité dans les pratiques territoriales, celui-ci doit évoluer et veiller à une prise en compte plus globale des menaces côtières dans la mise en application des outils de la faisabilité du repli **(1)**. Une clarification est également la bienvenue en présence d'objectifs légaux consacrés à cette même occasion et destinés à réduire l'artificialisation « nette » des sols **(2)**.

1. La nécessité de rechercher une lisibilité entre toutes les menaces littorales dans l'application de la boîte à outils foncière nouvelle

627 La loi « Climat et résilience » vise très spécifiquement un volet « adaptation au recul du trait de côte » en promouvant la relocalisation puis la renaturation des lieux menacés. Garantie aux territoires les plus menacés, la boite à outils doit être contrebalancée à l'aune de la pratique et des attentes légitimes du reste des territoires écartés par ces récentes évolutions juridiques.

628 La finalité du texte d'août 2021 invite à une stratégie foncière de la part des acteurs et décideurs locaux volontaires. Raison pour laquelle, un outil de maîtrise foncière a été consacré pour agir sur le « recul du trait de côte » puis un bail réel d'adaptation afin de favoriser un maintien d'activité temporaire avant la renaturation. Ce droit de préemption, dont les conditions ont été rappelées précédemment interroge d'abord sur son champ d'application géographique. La première originalité de la loi est d'identifier, par voie décrétale, les communes les plus concernées par l'érosion. Parmi les 975 communes littorales[1022], comprenant l'outre-mer, le gouvernement en a listé 126 puis 242 comme prioritaires en raison du risque d'érosion, soit à peine plus de 25%. Une action publique concentrée sur quelques communes a été privilégiée plutôt que le fait d'essayer d'agir sur l'ensemble des territoires côtiers. Dès lors, seules les communes littorales les plus vulnérables au recul du trait de côte seront identifiées par décret tous les neuf ans. La première liste est issue d'un décret du 29 avril 2022 et cible une centaine

[1022] Nombre de communes soumises à la loi Littoral, d'après les données 2021 du ministère de la Cohésion des territoires et des Relations avec les collectivités territoriales.

de communes dont vingt-cinq dans les départements d'outre-mer ainsi qu'une majorité de communes relevant des territoires de la façade atlantique et des côtes nord de la Bretagne. A ce stade, peu d'élus se sont approprié cette loi, car intégrer une telle liste pourrait selon eux agir comme un facteur négatif auprès des populations dans la mesure où le dispositif pourrait entraîner une diminution de la valeur des biens ainsi que l'attractivité du territoire. Au regard des prévisions scientifiques, la bonne volonté politique notamment locale doit pourtant être encouragée et être la plus large possible au rang national. A la lecture des dispositions du Code de l'environnement encadrant ce nouveau droit de préemption, il y a donc lieu d'entrevoir de nouvelles évolutions législatives. D'une part, la politique de gestion côtière différencie encore les aléas d'érosion de ceux de la submersion qui pourtant sont imbriqués, hormis sur les côtes à hautes falaises. Il est donc difficile d'obtenir une politique publique cohérente tenant compte de la spécificité des aléas côtiers alors que les éboulements, les glissements de terrain, les inondations ou encore les séismes sont inscrits à la nomenclature des « risques naturels majeurs » depuis plusieurs années. Les aléas côtiers sont ainsi traités séparément avec la submersion marine d'une part, assimilée à l'inondation, et l'érosion d'autre part, qui dans certains cas est assimilée aux glissements de terrain ou non reconnue comme un risque. Cet aspect, selon lequel les politiques publiques ne parviennent pas à s'accorder sur la spécificité des dynamiques côtières, aurait dû être pris en compte par la loi « Climat et résilience ». A l'inverse, la distinction entre érosion et submersion y est entérinée, pour ne prendre en considération que l'érosion, avec le recul du trait de côte. L'article L. 321-15 du Code de l'environnement énonce par exemple que : *« Les communes dont l'action en matière d'urbanisme et la politique d'aménagement doivent être adaptées aux phénomènes hydrosédimentaires* ***entraînant l'érosion*** *du littoral sont identifiées dans une liste fixée par décret »*[1023]. Afin d'homogénéiser les outils à mobiliser face aux deux risques littoraux, le droit de préemption visé à l'article L. 219-1 du Code de l'urbanisme ne doit pas se contenter d'être admis pour *« l'adaptation au recul du trait de côte »*[1024] mais plutôt pour *« l'adaptation au recul du trait de côte****, tel que par l'érosion, et la submersion marine*** *»*. D'autre part, si les communes à qui les outils fonciers sont réservés sont identifiées par le biais d'une cartographie établie par l'État sur la base de *« phénomènes entrainant l'érosion et l'accrétion littorale »* selon l'article L. 321-13 du Code de l'environnement, l'article L. 321-15 ne vise que *« les*

[1023] Art. L. 321-15 c. env.
[1024] Art. 219-1 c. urb.

phénomènes hydrosédimentaires entraînant l'érosion »[1025]. Cet article qui encadre la procédure d'identification des communes concernées omet donc cette fois « l'accrétion » à savoir l'avancée de la bande du rivage. En conséquence, des communes menacées par l'érosion de falaises constatent non pas un recul mais une accumulation de la matière sédimentaire et une avancée en bas du niveau de la mer. Ces communes, pour qui un « recul » en tant que tel n'est pas constaté ne peuvent se voir allouer le dispositif nouveau. Plus particulièrement encore, l'outre-mer permet d'illustrer que la menace envers le foncier côtier peut ne pas seulement relever des risques littoraux « classiques » ni même forcément en raison d'un « changement » du climat. A Mayotte, l'île s'enfonce par exemple à plus de dix centimètres et donc constitue bien un recul du trait de côte mais relève du phénomène de subduction. Les termes de la loi doivent donc être plus précis en nommant les différents risques littoraux ou être suffisamment larges pour englober chacune des spécificités côtières des territoires métropolitains comme ultramarins. D'autre part, l'article L. 321-15 démontre qu'il revient à l'État d'identifier des communes « socles ». En effet, le CNML puis le comité national du trait de côte sont saisis pour avis, concomitamment à une consultation du conseil municipal du territoire préalablement identifié par la puissance publique. Pour viser la totalité des territoires menacés, l'initiative et la responsabilité de s'adapter au risque littoral doit plutôt incomber à tout territoire qui se prétend menacé en réponse à des critères préalablement fixés par la loi : niveau de menace, étendue du foncier impacté, échelle temporelle. En ce sens, afin de viser des stratégies locales partagées et globales, la proximité immédiate de communes littorales, voisines et soumises à des aléas du même type et ou d'intensité équivalente, invite plutôt à raisonner en termes d'action intercommunale notamment, à l'image de la compétence GEMAPI. Dès lors, tout territoire prétendument menacé doit pouvoir se réserver l'application du dispositif foncier fixé par la loi « Climat et résilience » à partir de la seule délimitation des zones 0-30 ans et zones 30-100 ans par l'autorité compétente en matière d'urbanisme[1026]. Afin de limiter toute libéralité locale dans la délimitation de ces zones, et par ricochet dans l'usage potentiel des outils fonciers, les avis susvisés pourront plutôt être requis à cette étape. A titre subsidiaire, si la loi nouvelle précise que les droits de préemption dans les ZAC, en milieu urbain ou commercial ne s'appliquent pas dans les zones soumises au DPRTC, le droit de préemption ENS prime sur ce dernier. Désormais en présence d'un droit de préemption spécifique au risque littoral, il n'y a pas lieu de rechercher une intervention foncière « ENS » du département, ou du CDL, sur des propriétés

[1025] *Ibid.*
[1026] Art. L. 121-22-2 c. urb.

bâties menacées pour en organiser la relocalisation. Toutefois, puisqu'une lisibilité doit être recherchée dans l'action de prévention-gestion, les acquisitions de l'autorité préemptrice en ENS doivent être nécessairement encouragées pour les espaces naturels, non urbanisés, pour prévenir toute atteinte faite à la biodiversité du fait du risque littoral ou pour participer à la lutte souple contre la menace (zones dites « tampon ») en complément d'actions menées sur le bâti menacé. Au contraire, dans le cas où l'État poursuivrait une méthode d'identification des communes dites menacées au sein d'une liste, laissant pour compte un trop grand nombre de territoires menacés, la recherche d'un outil de maîtrise foncière alternatif pour ces derniers, non concernés par le dispositif « Climat et résilience », pourrait inviter le département, et à défaut le CDL, à préempter en espaces urbanisés menacés par le risque littoral. Prise sur le fondement du 5° de l'article L. 101-2 du Code de l'urbanisme, cette alternative peut être motivée par le but de renaturation de l'espace menacé postérieurement à l'opération de relocalisation. Une stratégie partenariale entre l'autorité préemptrice ENS et un acteur tel qu'un l'EPF garantirait un partage effectif des missions : relocalisation et démolition d'une part puis renaturation d'autre part. Le droit devrait alors évoluer pour permettre à l'autorité préemptrice ENS de maîtriser du bâti.

629 En consacrant un outil de maîtrise foncière spécifique au recul du trait de côte pour servir l'adaptation, la loi « Climat et résilience » doit dépendre encore de la volonté du propriétaire de vendre et donc d'une transaction. En cas de refus de vendre, seul un outil plus contraignant doit s'imposer pour espérer maîtriser le foncier menacé et faire disparaitre l'enjeu menacé : l'expropriation. Seulement, comme constaté dans la première partie des présents travaux[1027], l'interprétation jurisprudentielle de l'article L. 561-1 du Code de l'environnement refuse de considérer l'érosion comme un risque naturel majeur en ce qu'il serait suffisamment lent pour ne pas menacer gravement les vies humaines. Dit autrement, le législateur aurait réservé cette procédure d'expropriation particulière aux menaces imprévisibles et rapides. Partant, tel ne serait pas le cas du risque d'érosion, qui permettrait la prise de mesures préventives en temps utile selon le juge. Nonobstant les financements de la solidarité nationale attachés à cet outil de maîtrise foncière, le silence de la loi sur une solution plus contraignante aux fins d'éloigner les victimes de l'érosion côtière, creuse davantage le fossé entre submersion marine et érosion alors même qu'une cohérence doit être recherchée. Certes, l'ordonnance du

[1027] Voir p. 70

6 avril 2022 autorise l'usage, au besoin, de l'expropriation aux fins de constituer des réserves foncières dans les zones 0-30 ans et 30-100 ans visées à l'article L. 121-22-2 du Code de l'urbanisme[1028]. Seulement, à ce stade tout territoire menacé n'est pas en mesure de délimiter les zones, car non inscrit dans la liste, et toute expropriation en bande côtière menacée ne s'inscrira pas systématiquement dans une stratégie de relocalisation. En effet, faute de foncier pour reculer, ou pressée par l'urgence d'une catastrophe qui aurait pris le pas sur de potentielles réflexions stratégiques de relocalisation, l'expropriation pour risque naturel majeur doit pouvoir s'appliquer à la nécessité d'un départ forcé sans repli. Dès lors, considérer l'érosion non pas comme un risque naturel mais comme un événement certain fait planer une menace d'inefficacité politique. Il y a lieu, dans le respect notamment de la condition de « menace grave à la vie humaine » du mécanisme d'expropriation pour risque naturel majeur fixé à l'article L. 561-1 du Code de l'environnement, de prendre en compte le cas de l'érosion ou l'accrétion brutale afin de gérer utilement les situations d'urgence par l'acquisition foncière. A minima pour gérer l'urgence de situations littorales par l'acquisition, l'expropriation pour risque naturel majeur doit ainsi être élargie aux situations n'ayant pu être anticipées par une protection ou une relocalisation, et donc limitée aux victimes d'une érosion brutale, par exemple accélérée par des événements tempétueux. L'érosion ou l'accrétion plus lente mais qui est imbriquée au phénomène de submersion marine menaçant gravement la vie humaine peut elle aussi être visée par cet outil de maîtrise foncière. Cette esquisse de réforme de l'article L. 561-1 du Code de l'environnement s'établirait comme suit : *« (...) lorsqu'un risque prévisible de mouvements de terrain, ou d'affaissements de terrain dus à une cavité souterraine, d'avalanches, de crues torrentielles ou à montée rapide ou de submersion marine menace gravement des vies humaines, l'État peut déclarer d'utilité publique l'expropriation par lui-même (...)* ***il en est de même, lorsqu'ils menacent gravement la vie humaine, des phénomènes entrainant l'érosion et l'accrétion littorale de forte intensité ou lorsque ces événements sont la cause ou l'effet d'un risque naturel précédemment visé*** *».* A la différence d'une situation d'urgence, comme celle connue à Soulac-sur-Mer ou celle du bâti menacé au stade de tempêtes hivernales, l'érosion ou l'accrétion plus lentes, de quelques mètres par an, et sans danger grave et immédiat pour la vie humaine, laissent suffisamment de temps aux décideurs locaux pour prévenir. Ce temps doit être mis à contribution pour rechercher l'amiable ou la préemption et s'inscrire dans

[1028] Art. L. 221-1 c. urb.

la solution de repli prévue par la loi « Climat et résilience » et pour mobiliser, à défaut, l'expropriation en vue de constituer des réserves foncières.

630 Le souci de maîtrise foncière pour s'adapter, notamment par le recul, bénéfice désormais d'une série d'outils aux mains des acteurs et décideurs littoraux. Toutefois, tous les territoires menacés doivent pouvoir mobiliser ces dispositifs nouveaux sans que l'État puisse décider d'enfermer certains d'entre eux au sein d'une liste qui n'est pas représentative de la totalité des zones menacées. Le champ d'application de ces derniers doit également dépasser l'inégalité de traitement entre menaces littorales. Enfin, le souci de lisibilité et le besoin stratégique à moyen-long terme ne peuvent omettre une érosion brutale qui, par son imprévisibilité, doit avoir recours à un outil plus ancien mais adapté à l'urgence et à la menace grave sur la vie humaine : l'expropriation pour risque naturel majeur. Au contraire, lorsqu'elle est plus lente, suffisamment prévisible ou documentée pour être délimitée dans les zones 0-30 et 30-100 ans et mettre à l'abri les populations à temps, alors les règles nouvelles prévues par la loi « Climat et résilience » peuvent être opérantes pour envisager une stratégie de repli stratégique. Seulement, ces ambitions foncières doivent encore tenir compte d'objectifs nouveaux, parfois contradictoires, posés par la même loi, à l'image des objectifs nationaux de réduction de l'artificialisation d'ici 2050.

2. <u>Le défi de l'articulation entre « Zéro Artificialisation nette » et la recomposition du foncier littoral</u>

631 Chaque année, plusieurs milliers d'hectares (ha) d'espaces naturels, agricoles et forestiers sont consommés principalement à destination de l'habitat. Le Zéro Artificialisation Nette (ZAN) figure comme objectif de lutte contre la consommation des sols acté par la loi « Climat et résilience » d'août 2021[1029]. Cette consommation, qui augmente plus sensiblement et plus rapidement que la croissance démographique, entraîne diverses conséquences : perte de la biodiversité, un impact sur le « changement » du climat, une amplification de la fracture territoriale ou encore l'accroissement des dépenses liées aux réseaux et infrastructures. L'objectif « ZAN » souhaite donc poursuivre une limitation de ces effets et empêcher leur amplification. Pour y parvenir, l'article 191 de la loi fixe l'absence d'artificialisation nette des

[1029] *Ibid.*

sols d'ici 2050 sur l'ensemble du territoire national, laquelle est désormais érigée en principe général du droit de l'urbanisme[1030] et devant être appliquée de façon territorialisée et différenciée au sein des SRADETT/SAR, SCOT et PLU(i). Cet objectif principal doit être nuancé au regard d'un objectif intermédiaire qui prévoit une division de la consommation d'espace, qui a pour but de réduire l'artificialisation, par deux d'ici 2031. Il reste encore au législateur la tâche de définir les modalités de réduction de l'artificialisation pour les périodes 2031-2041 puis 2041-2050. Pour l'essentiel, le législateur définit l'artificialisation nette comme le *« solde de l'artificialisation et de la renaturation des sols constatées sur un périmètre et sur une période donnés »*[1031]. Il s'agit donc d'un équilibre recherché entre la quantité de sol artificialisé et la quantité de sol renaturé qui doit être recherché sur un périmètre donné et pendant une période donnée. Celui-ci ne constitue donc pas une interdiction de toute artificialisation dès lors qu'il y a renaturation sur le même périmètre. Les périmètres dans lesquels l'artificialisation nette sera appréciée correspondront à des « polygones ». Dès lors, c'est au sein de ces derniers que devra être faite la désartificialisation d'un sol à la suite de l'artificialisation d'un autre[1032]. En l'absence de données, dans l'immédiat, lui permettant de mesurer l'artificialisation des sols, le législateur se réfère, pour la période transitoire 2021-2031 aux données de *« consommation d'espaces naturels, agricoles, et forestiers »*. Selon la loi, celle-ci est entendue comme *« la création ou l'extension effective d'espaces urbanisés sur le territoire concerné »*[1033]. La consommation concerne ainsi les changements effectifs d'usage du sol, passant d'un espace à caractère naturel, agricole ou forestier (NAF) à un espace urbanisé, le calcul de celle-ci étant décorrélé du zonage règlementaire (PLU(i), cartes communales) et s'effectue au regard de la consommation réelle observée à l'image des constructions, installations, équipements, sur les espaces initialement à vocation NAF.

632 Il résulte de ces évolutions du droit que l'objet même de la notion d'aménagement, définie à l'article L. 300-1 du Code de l'urbanisme prend désormais en compte la nouvelle priorité donnée à la protection des espaces non urbanisés puisque les objets des opérations d'aménagement devront *« notamment (...) rechercher (...) l'optimisation de l'utilisation des espaces urbanisés et à urbaniser »*[1034]. Par ailleurs, dès lors que l'opération est soumise à

[1030] Art. L. 101-2 c. urb.
[1031] Art. L. 101-2-1 c. urb.
[1032] Art. R. 101-1 c. urb.
[1033] *Op. cit.*
[1034] Art. L. 300-1 c. urb.

évaluation environnementale, l'étude d'impact devra faire l'objet tantôt de *« conclusions d'une étude de faisabilité sur le potentiel de développement en énergies renouvelables de la zone (…) les conclusions de l'étude d'optimisation de la densité des constructions dans la zone concernée (…) »*[1035]. Pourtant, parallèlement à ce but de ralentissement de l'artificialisation des sols, la loi « Climat et résilience » a mis à disposition de nouveaux outils auprès des communes littorales dites « socles » pour amorcer un projet de relocalisation. La relocalisation *« en arrière »* nécessiterait donc une nouvelle artificialisation des sols. Très récemment, et faisant suite aux inquiétudes des acteurs et élus littoraux visés, une proposition de loi visant à faciliter la mise en œuvre des objectifs de lutte contre l'artificialisation des sols, et à renforcer l'accompagnement des élus locaux, a été adoptée en Commission mixte paritaire (CMP)[1036]. En son article 10, le texte prévoit que les surfaces artificialisées situées dans une zone exposée au recul du trait de côte, à l'horizon 30 ans et entre 30 et 100 ans, peuvent être considérées comme désartificialisées, dès lors que ces surfaces ont vocation à être renaturées dans le cadre du projet de recomposition. Un équilibre peut donc être trouvé entre zones renaturées, et rendues à la mer à terme, et zones reconstruites en retrait dans le cadre du repli stratégique. Pour autant, malgré cet ajustement de la loi, il y a lieu d'aller plus loin et de viser un traitement le plus large possible du risque littoral sur le territoire national. Car au même titre que les outils fonciers créés par la loi, cette dérogation ne vaut que pour les 242 communes « socles » figurant sur la liste mentionnée à l'article L. 321-15 du Code de l'environnement puis dans les zones délimitées à cet effet. Partant, la commune qui n'est pas qualifiée de « prioritaire » sur ladite liste mais qui souhaite s'adapter à travers la relocalisation ne peut prétendre au bénéfice de l'article 10 de la proposition de loi du 15 juin 2023. Suivant ce raisonnement, le territoire menacé et non listé serait cantonné à l'optimisation foncière. Or, une stratégie d'adaptation aux risques littoraux doit trouver le moins d'obstacles juridiques sur son chemin. En conséquence, l'article 194 de la loi « Climat et résilience » doit évoluer et ne pas se limiter aux seules communes listées par le droit de l'environnement mais à *« tout territoire ou espace menacé par les risques littoraux tels que l'érosion ou la submersion marine »*. Enfin, selon son degré de vulnérabilité, le territoire menacé peut s'adapter, sans envisager un repli stratégique, par la construction de nouveaux ouvrages de défense. Le texte, dont le champ d'application vise « la recomposition spatiale » écarte de fait toute nouvelle artificialisation qui pourrait pourtant être utile à l'action

[1035] Art. R. 122-5 c. urb.
[1036] Proposition de loi visant à renforcer l'accompagnement des élus locaux dans la mise en œuvre de la lutte contre l'artificialisation des sols, n°1359, Sénat, 15 juin 2023

de prévention-gestion du risque littoral. Dans la mesure où cette solution foncière pourrait elle aussi être suivie d'une renaturation et donc d'une compensation faite à la nature, l'article 194 tel que rédigé doit viser plus globalement *« tout aménagement de protection et d'adaptation aux risques littoraux tels que l'érosion ou la submersion marine »* et non la *simple « relocalisation spatiale »*.

633 Le volet « recul du trait de côte » de la loi « Climat et résilience », étudié cette fois au prisme de la relocalisation spatiale en zone côtière, a été contradictoire avec des objectifs d'optimisation du foncier pourtant fixés dans le même texte. Sous l'impulsion des acteurs et élus locaux, le législateur a précisé l'articulation entre adaptation aux risques côtiers et « ZAN ». Limité aux seules communes listées par l'État et en faveur d'un projet de recomposition spatiale, le droit doit encore évoluer pour être le plus global possible et englober toutes les actions de protection mobilisables par le droit foncier. D'ailleurs, les outils spécifiques élaborés, tels que le nouveau droit de préemption et le bail réel d'adaptation peuvent être complétés par d'autres dispositifs utiles à une stratégie foncière côtière optimale et adaptée aux multiples faces du littoral.

§ 2 : Des leviers techniques et opérationnels complémentaires pour perfectionner la stratégie foncière

634 La réforme « Climat et résilience » nomme la relocalisation. Or, les moyens mis en œuvre pour son accomplissement sont réservés aux seules communes socles et à un seul phénomène côtier. Chaque commune soucieuse, menacée par un risque littoral, doit pourtant pouvoir amorcer l'usage d'outils de l'aménagement dont il convient de déceler l'opportunité dans une restructuration du littoral à enjeux **(A)**. Ces manœuvres devront s'accompagner d'un traitement juridique du bien-fondé de ces opérations, qu'il convient de motiver par une utilité publique propre à la prévention-gestion des risques littoraux **(B).**

A. Des outils classiques en appui des dispositifs nouveaux pour libérer et replier les enjeux côtiers

635 Pour reculer, les collectivités côtières auront d'abord à libérer de l'espace en arrière, et a minima identifier ladite zone de projet. Le zonage de l'urbanisme opérationnel pourrait être de nature à répondre à ce prérequis **(1)** mais la stratégie foncière doit pouvoir également mobiliser des outils aptes à traiter des natures diverses de biens meubles et immeubles **(2).**

1. Envisager le zonage d'aménagement comme l'assise du projet de recul et de renaturation

636 A ce stade de l'état du droit, il est nécessaire de rechercher d'éventuels outils complémentaires pour les communes « socles », qui disposent désormais d'un droit de préemption spécifique, puis de rechercher l'application voire l'innovation d'outils classiques pour les communes touchées par les risques littoraux mais non visées par le dispositif d'août 2021.

637 D'une part, à l'instar des « zones exposées au recul du trait de côte » (ZERTC) réservées aux communes « socles », toute commune menacée doit pouvoir être en mesure de s'adapter, et d'impulser une stratégie globale d'aménagement. Afin d'articuler le besoin de réserve foncière pour reculer avec la prise en compte du défi de revitalisation d'un territoire, l'outil ZAC doit pouvoir être mobilisé pour traiter des îlots à démolir et à réorganiser. Celui-ci constitue une opération publique d'aménagement d'une zone urbaine, institué par la loi d'orientation foncière du 30 décembre 1967 en remplacement de la ZUP. Dès les années 1970, c'est à l'intérieur de la ZAC que la collectivité locale ou un établissement public y ayant vocation peut réaliser ou faire réaliser un aménagement et/ou un équipement de terrains[1037]. Le projet « ZAC » doit s'établir autour d'un programme de construction et d'équipements déterminés : logements, activités, équipements. Aussi, depuis la loi « SRU », les règles d'urbanisme de la nouvelle ZAC doivent être incluses dans le PLU(i) afin de mieux s'intégrer dans l'aménagement environnant. Dès lors, l'option « ZAC » doit pouvoir être mobilisée par la collectivité menacée désireuse de faire reculer des habitations promises à la mer tout en

[1037] Art. L. 311-1 c. urb.

garantissant la conservation éventuelle de ces déplacés ou a minima la sauvegarde d'un groupe social en rétro-littoral par la requalification urbaine et la création d'une réserve foncière constructible. L'intervention foncière sur le front littoral doit accompagner l'évolution du trait de côte et valoriser la zone dans une opportunité de mise en valeur puis de liaison avec le tissu urbain plus compact en arrière. Le territoire sensible à l'adaptation au risque littoral pourrait proposer une offre nouvelle d'habitations et d'hébergements répondant à ses besoins, pour élancer une alternative au logement de type pavillonnaire, puis impulser une dynamique nouvelle de tourisme plus respectueux du littoral : écotourisme, mobilités douces etc. Ce développement du territoire en retrait des zones à risques nécessitera donc une stratégie de court et long terme au sein de laquelle les constructions les plus menacées pourront être redéployées dans ce tissu, et plus particulièrement au sein de la ZAC. Au regard de la complexité et de l'ampleur du terrain d'assiette d'un projet de repli stratégique, la ZAC doit être privilégiée. En ce sens, elle permet à la fois le découpage, le regroupement de parcelles ou encore la viabilisation des terrains. Autre point, et non des moindres en zone côtière, la possession des terrains n'est pas une condition obligatoire au stade de la création de la ZAC et ce contrairement au lotissement ou au permis de construire.

638 Comme pour toute opération d'aménagement, l'acquisition desdits terrains pourra se faire par la voie amiable, par préemption ou expropriation par l'autorité publique ou le tiers aménageur par le biais d'une concession d'aménagement. Or, là encore les communes dépourvues du dispositif « Climat et résilience » ne pourront prétendre faire usage du DPRTC, sauf à ce que ce droit soit élargi à toutes les communes littorales menacées. Notons cependant que la création de la ZAC ouvrira, pour tous propriétaires d'espaces situés dans le périmètre, la faculté de mettre en demeure la personne publique de procéder à l'acquisition de son terrain, bâti ou non bâti, et ou équipement. En application de l'article L. 311-2 du Code de l'urbanisme, le droit de délaissement ne vaut qu'à l'encontre de la collectivité publique à l'origine de l'opération d'aménagement et non de l'aménageur public ou privé, sauf à ce que celui-ci soit titulaire d'une concession d'aménagement. La Commune ou l'établissement public disposera alors d'un délai d'un an, à compter de la réception de la demande, pour se prononcer, et à défaut d'accord sur le prix par la voie amiable, ce dernier sera fixé par le juge de l'expropriation. Celui-ci opère un transfert de propriété et une fixation du prix de l'immeuble, et comme en matière d'expropriation, *« sans qu'il soit tenu compte des dispositions qui ont justifié le droit de*

délaissement »[1038]. En d'autres termes, le juge doit prendre en compte l'usage effectif du bien un an avant la création de la ZAC. Il y a toutefois lieu, comme le soumettait le GIP Littoral Aquitain dans son retour d'expérience de l'expérimentation de relocalisation, de proposer une décote annuelle de la valeur des biens au regard du risque[1039]. La mise en œuvre d'un tel droit, plus populaire qu'une expropriation, permettrait de rendre l'option plus acceptable pour le propriétaire littoral. Dans l'hypothèse où ce dernier solliciterait une personne publique pour acquérir son bien, il pourrait disposer d'une exploitation temporaire du bien, de type AOT, durant le temps restant avant sa démolition. Dans ce cadre, qui s'assimile au « bail réel d'adaptation à l'érosion côtière » (BRAEC) aux mains des communes « socles », le coût total de l'opération se trouverait potentiellement amoindri. Néanmoins, la voie amiable ne permet pas de clore une situation de blocage, tout comme la préemption n'est viable qu'en cas de vente par le propriétaire. De plus, le droit de délaissement ne reste qu'une faculté offerte au sein du processus ZAC. En conséquence, en cas de non-exercice de ce droit, avant une mise en péril du bien par exemple, l'expropriation fait figure de dernier recours. Seulement, y compris pour les communes classées prioritaires, seule une évolution du champ d'application de l'expropriation pour risque naturel majeur, au bénéfice de l'érosion dunaire a minima brutale, pourrait permettre son usage en ZAC. Toutefois, la création de la ZAC ne donne pas droit à exproprier et n'implique pas nécessairement celui-ci. Cette prérogative relève du caractère de l'utilité publique du projet et de la nécessité d'acquérir des biens ou des droits réels immobiliers, à défaut d'avoir pu les acquérir par voie amiable. C'est seulement lorsque la réalisation de la ZAC est motivée par un but d'utilité publique que le projet dans ladite zone peut faire l'objet d'une DUP qui par ricochet autorisera l'exercice du droit d'expropriation.

639 Deuxièmement, au regard de la haute spéculation immobilière en zone littorale, l'outil « Zone d'Aménagement Différé » (ZAD) doit être mobilisé par les collectivités locales, pour s'assurer progressivement de la maîtrise foncière de parcelles où il est projeté une opération d'aménagement telle que la relocalisation, et éviter que l'annonce dudit projet ne provoque une envolée des prix. L'outil est donc chargé de préparer l'opération sur le long terme afin d'éviter que l'annonce déclenche une hausse des valeurs foncières. La « ZAD » peut être instituée dans toute commune, dotée d'un document d'urbanisme ou non, notamment pour constituer des réserves foncières en vue de réaliser le projet. Un droit de préemption dit « ZAD » est mis à

[1038] Art. L. 230-3 al.3 c. urb.
[1039] *Op. cit.*

dispositions des porteurs du projet, pendant une période de six ans renouvelable à partir de la publication de l'acte qui a créé la zone. Plusieurs avantages découlent donc de l'institution d'une ZAD : sa simplicité d'abord puisque sa création ne nécessite pas de modification des documents d'urbanisme, à l'exception des annexes du document d'urbanisme à actualiser. Seule une délibération sollicitant du préfet ou de l'EPCI la création de ladite zone est requise. L'outil est également applicable sur l'ensemble du territoire communal, que la commune soit dotée d'un PLU ou d'une carte communale à la différence du DUP applicable seulement dans les zones urbaines (U) et à urbaniser (AU) des communes dotées d'un PLU opposable. L'autre avantage est que l'usage effectif du bien ou sa constructibilité est évalué à une date de référence qui est celle de la création de la ZAD. Enfin, la création de la ZAD va conférer au propriétaire un droit de délaissement lui permettant de mettre en demeure la collectivité d'acquérir son bien, qui disposera alors d'un délai de deux mois pour décider d'acquérir au prix proposé soit acquérir à un prix différent ou renoncer[1040]. Dans un schéma de relocalisation côtière, il appartiendra donc par exemple au préfet de créer la ZAD sur le territoire d'une commune menacée et désignant ladite commune comme bénéficiaire d'un droit de préemption dans ladite zone. Concomitamment, une convention pré-opérationnelle de « recul stratégique » pourrait être ainsi signée entre la Commune et un EPF. Suivant cette convention, la Commune pourrait demander à l'EPF de se porter acquéreur des biens situés à l'intérieur du périmètre fixé par la convention en vue de permettre à la Commune de répondre à l'obligation de relocalisation à moyen terme des activités touristiques, économiques et des biens dans le secteur de la ZAD, menacés par un risque littoral. La Commune peut donc décider de déléguer à l'EPF le droit de préemption dans le cadre d'une aliénation.

640 La ZAC comme la ZAD peuvent constituer un moyen de concrétiser un projet de relocalisation pour toute commune littorale soucieuse de s'adapter aux menaces côtières. Encadré par le droit, ces outils sont un moyen de proposer une alternative crédible à quelques mètres ou kilomètres de l'emplacement menacé, et ce au bénéfice d'une acceptabilité sociale renforcée.

[1040] Art. L. 212-3 c. urb.

2. Rechercher l'application de dispositifs fonciers spécifiques pour connaître de la pluralité des situations côtières

641 Que l'État poursuive une application sélective des outils fonciers « adaptation au recul du trait de côte » ou qu'il décide de les élargir à tout territoire menacé volontariste, cela ne suffit pas à garantir une parfaite stratégie foncière. En effet, le DPRTC comme l'usage de l'expropriation pour constituer des réserves parcellaires sont d'abord et surtout utiles à l'enjeu de maîtrise du foncier. Or, des configurations disparates et complexes du bâti menacé, souvent liées à la forte attractivité du littoral depuis l'après-guerre, dépassent ce seul paramètre pour entrevoir une adaptation du territoire au risque littoral.

642 La première réflexion, à l'aune d'une stratégie foncière, concerne l'aptitude du bâti à se confronter à la menace naturelle. Ainsi, voir loin encourage à appréhender le développement potentiel de friches en bord de mer par suite d'un abandon du propriétaire en raison de son incapacité à se protéger ou à revendre le bien. Outre la menace d'une occupation illégale communément appelée « squat » comme ce fût le cas dans l'immeuble *Le Signal* ou après le passage de la tempête « Xynthia », les craintes autour de la friche littorale peuvent également s'étendre à l'après relocalisation, même si le Bail réel d'adaptation institué par la loi « Climat et résilience » permet d'espérer la valorisation de l'espace libéré après le repli. A titre d'exemple, les cyclones survenus en 1995 à Saint-Martin, préjudiciables au secteur du tourisme littoral, expliquent qu'un nombre de bâtiments endommagés n'ont pas été réparés et sont demeurés à l'état de friches durant des décennies. Ce point de vigilance constitue donc un enjeu supplémentaire à considérer dans l'action de prévention-gestion des risques littoraux. En sus de celle qui peut naître du fait du risque littoral, une friche, plus éloignée du rivage et du danger, peut aussi constituer une solution potentielle pour reculer. Enfin, le traitement d'une friche présente un intérêt pour les territoires soucieux de traiter du recyclage du foncier littoral abandonné sans avoir à s'inscrire dans une stratégie d'adaptation au risque, ayant pour finalité la relocalisation, prévue par le droit récent.

643 La loi « Climat et résilience » définit les friches comme « tout bien ou droit immobilier, bâti ou non bâti, inutilisé et dont l'état, la configuration ou l'occupation totale ou partielle ne

permet pas un réemploi sans un aménagement ou des travaux préalables »[1041]. Il est possible de distinguer différentes natures de friches : commerciale, industrielle, d'habitation etc. La pratique permet de considérer l'utilité du traitement d'une friche au sein de l'action de prévention-gestion des risques littoraux. A titre d'illustration, l'EPF de Bretagne est intervenu à Guisseny (29) sur une friche dite *Skol An Aod* (école de la grève), ancien établissement scolaire construit en 1937, et menacé à la fois par le recul du trait de côte et par la submersion marine. Le site avait été acquis en 2006 par un investisseur, qui projetait un programme de logements « vue sur mer », puis finalement abandonné en raison de la menace naturelle, et présentait dès lors une dégradation avancée puis des risques pour la sécurité et la salubrité publique. Une convention opérationnelle a été signée entre l'EPF et la Commune au titre de la prévention des risques naturels et protection des personnes, permettant également la restructuration d'une friche correspondant à un immeuble abandonné. Cette convention permet de constater, et ce contrairement à la majorité des opérations portées par l'EPF, qu'il n'y a pas d'obligation de production de logements du fait de la thématique « risques » du contrat. La mission projetée de l'EPF consistait au travers d'une procédure ad hoc, telle que la DUP, en une déconstruction du bâtiment et un accompagnement technique et juridique du projet, pour un montant d'action foncière maximum fixé à 600 000 euros et pour une durée de sept ans. Là où le partenariat entre ces deux acteurs présente un intérêt, dans la recherche d'une stratégie territoriale globale, est qu'il présente un accompagnement parallèle de l'EPF sur d'autres projets au sein de la commune menacée : la revitalisation de la centralité, l'usage du droit de préemption pour un projet de logement-commerce, une convention pour un projet de logements locatifs sociaux et de superette.

644 Pour espérer un traitement similaire de cet enjeu dans l'ensemble des territoires, tout EPF comprenant des façades maritimes en sa zone géographique, doit « littoraliser » son offre d'action. Pour cela, l'intégration de cette thématique d'intervention doit être réalisée au sein du Programme Pluriannuel d'Intervention (PPI) de chaque EPF concerné pour permettre des interventions foncières en zone menacée. Partant, tout territoire volontaire pourra rechercher l'appui d'un EPF dans l'accompagnement d'études, de réflexions et de stratégies relatives aux risques littoraux intégrant l'approche foncière puis des possibilités de prévoir des acquisitions pour réduire la vulnérabilité dans les zones à risque ou dans les zones de repli pour relocaliser

[1041] Art. L. 111-26 c. urb.

des activités ou des biens. Ce point nécessite toutefois la signature de conventions opérationnelles entre l'EPF et la commune dans laquelle cette dernière s'engage à racheter les biens en fin de portage et qui permet en parallèle à l'EPF de débuter les acquisitions et les éventuelles dépollutions des friches. Le projet d'aménagement susvisé, visant à répondre aux risques et mettre fin à l'état d'abandon du site, visait un réaménagement de la zone de parking existante, la création d'un parc public, la restauration d'une végétation dunaire en bord de littoral puis la création d'un bassin d'orage paysager. Le regard porté sur l'opération menée à Guisseny par l'EPF de Bretagne met en lumière une limite qui est celle de la non-mobilisation de la minoration foncière sur les opérations visant la prévention des risques ou la renaturation. Pour d'autres projets, notamment pour l'habitat ou le développement économique, la minoration permet de revendre le foncier à un prix moindre à la Commune par rapport au coût supporté par l'EPF, dans les opérations qui sont déficitaires. Cette limite, liée au modèle économique de l'EPF de Bretagne pourrait freiner à terme les initiatives de prévention-gestion des risques et invite à adjoindre un financement adapté sur le plan national.

645 Les situations pouvant former une friche sont nombreuses et les procédures existantes doivent pouvoir être mobilisées à titre complémentaire en territoire menacé soucieux de s'adapter. En premier lieu, le CGCT prévoit en ses articles L. 2243-1 à L. 2243-4 l'acquisition de parcelles en état d'abandon manifeste (EAM) en cas d'inaction du propriétaire au terme d'une procédure d'expropriation simplifiée ou d'un bâtiment bâti ou non bâti sans occupant et manifestement non entretenu. A l'initiative du maire, ce dispositif concerne *« tout le territoire de la commune »*[1042], que celle-ci soit dotée ou non d'un document d'urbanisme. La procédure EAM appelle un partenariat équilibré entre différents acteurs. D'une part, et par procès-verbal provisoire, le maire relate les faits caractérisant l'EAM du bien, à l'image des dégradations physiques de celui-ci ou encore de l'état de friche de la parcelle, puis précise l'étendue des travaux nécessaires à la remise en état, qui dépasse la simple sécurisation du site telle que connue dans une procédure de péril. Inséré dans les journaux régionaux ou locaux, ledit document est notifié aux propriétaires et aux titulaires de droits réels sur le bien puis affiché pendant trois mois en mairie. A l'issue de ce délai, l'édile dresse un procès-verbal définitif d'EAM de la parcelle, sauf si entre temps les propriétaires ont mis un terme à l'état d'abandon ou s'ils se sont engagés, par contrat avec le maire, à réaliser des travaux. La décision finale

[1042] Art. L. 2243-1 CGCT

appartient au conseil municipal qui décide de déclarer définitivement, ou non, la parcelle en EAM et d'en poursuivre l'expropriation par DUP simplifiée, qui pourra être actionnée par la commune, soit par un organisme ou un concessionnaire d'une opération d'aménagement. En vue de gérer un tel bien en zone côtière menacée, ou en zone future de repli pour libérer de l'espace, le dispositif EAM permettrait de faire cesser l'état d'abandon par l'acquisition de la parcelle et ce afin d'éviter une multiplication des arrêtés de péril et des dépenses d'entretien. De plus, la procédure est plus rapide, et adaptée à des situations d'urgence à l'instar du risque littoral, qu'une expropriation classique puisque celle-ci est simplifiée[1043]. Elle présente néanmoins l'inconvénient de devoir identifier l'ensemble des héritiers, et a minima justifier de recherches approfondies ce qui nécessite du temps, pourtant précieux face à des phénomènes climatiques imprévisibles et extrêmes, et un coût.

646 Enfin, un outil supplémentaire, pour obtenir le foncier nécessaire à la réalisation de ses opérations d'aménagement, peut être mobilisé par la collectivité menacée. En effet, une commune peut être amenée à constater, ou subir, une déshérence d'un bien. Cette situation, qui entraîne potentiellement des désordres en termes de salubrité et sécurité publiques, peut freiner la réalisation d'une opération d'aménagement. La notion de bien vacant peut être liée à la notion juridique de biens sans maîtres, qui selon l'article L. 1123-1 du CGPPP sont ceux qui font partie d'une succession ouverte depuis plus de trente ans et pour laquelle aucun héritier ne s'est présenté puis, en seconde hypothèse, le bien qui n'a pas de propriétaire connu et pour lequel l'impôt foncier n'a pu être acquitté ou acquitté par un tiers depuis plus de trois ans. Il s'agit des parcelles visées à l'article 713 du Code civil lequel consacre une appropriation de plein droit par les communes, n'impliquant aucune formalité préalable à la délibération du conseil municipal et au procès-verbal de prise de possession. En effet, le conseil municipal a la faculté d'accepter l'appropriation, par délibération, autorisant le maire à incorporer le bien dans le patrimoine de la commune[1044], soit de renoncer à exercer le droit de propriété au bénéfice de l'EPCI dont elle est membre. Cette procédure trouve déjà une spécialisation littorale puisqu'en présence de renonciation de la commune ou de l'EPCI, la propriété est transférée de plein droit au CDL, s'il en fait la demande, pour les biens visés à l'article L. 322-1 du Code de l'environnement, tels que dans les cantons côtiers, les communes riveraines des mers et océans etc. Là aussi, en cas de mauvais état d'un bien, la commune a la faculté de faire cesser l'état

[1043] Art. L. 2243-4 CGCT
[1044] Art. L. 2121-29 CGCT

d'abandon en procédant à l'acquisition de la parcelle, au lieu de multiplier les arrêtés de péril et les dépenses d'entretien. Relativement rapide et simple à mener, il convient toutefois de souligner qu'il faut pouvoir effectuer des recherches sur la succession, ce qui peut prendre du temps et avoir un coût.

647 De nombreux outils complémentaires existent afin de compléter une stratégie foncière littorale. Si des situations de friche ou d'abandon sont encore marginales en zone côtière, elles pourraient devenir un enjeu prégnant en présence d'un événement climatique imprévisible, intense et ponctuel en zone menacée ou des emplacements idéals pour réinstaller une population menacée. Ces outils, pensés pour recycler et réaménager, doivent être mieux considérés pour entrer dans l'action des collectivités menacées. Or, le besoin de sécurité et de motivation implique que l'action soit destinée à répondre à l'utilité publique, ce qui n'est pas automatique lorsque l'on aborde l'adaptation du foncier littoral.

B. L'enjeu de motivation juridique de l'opération d'ampleur : consacrer l'utilité publique de l'action de prévention-gestion des risques

648 L'un des principaux fondements reconnus dans différents pays pour justifier l'atteinte au droit de propriété est l'utilité publique. Seulement, dans l'hypothèse d'un scénario de repli stratégique, le pouvoir de contraindre les riverains à se séparer de leur bien concerne d'abord leur propre intérêt et leur sécurité. Indirectement, ensuite, l'opération répond à l'intérêt collectif. Or, la notion de l'utilité publique peut-elle s'appliquer à toute situation se rattachant à la prévention-gestion des risques littoraux ?

649 L'article 545 du Code civil dispose que : *« Nul ne peut être contraint de céder sa propriété, si ce n'est pour cause d'utilité publique, et moyennant une juste et préalable indemnité »*[1045]. Le critère fondamental de l'utilité publique est apprécié au regard des informations rassemblées lors de l'enquête préalable. Le déplacement de riverains littoraux face au risque s'assimile à l'intérêt privé. Quant à elle, l'utilité publique doit s'entendre largement. Partant, le déplacement à venir de quartiers entiers en raison d'un risque de submersion et ou d'érosion côtière pourrait être commandé par l'intérêt général. En effet, la conception extensive

[1045] Art. 545 c. civ.

de l'utilité publique en ce que l'opération sert l'intérêt collectif se justifierait par la réduction de la vulnérabilité pour le territoire, apprécié globalement, ou encore par la diminution des coûts d'évacuation et de réparation supportés par la collectivité. La jurisprudence supranationale demeure relativement évasive sur cet aspect. Celle-ci laisse une marge d'appréciation importante aux États, dès lors que l'intérêt général est poursuivi, du point de vue socio-économique par exemple[1046].

650 Cependant, le recours à l'expropriation est strictement encadré dans nos sociétés, aux fins de lutter contre les libéralités et abus à l'égard du droit de propriété. La supériorité de l'intérêt général sur l'intérêt privé semble acquise. Plusieurs motivations de l'utilité publique demeurent néanmoins exploitables. D'une part, il peut y avoir un intérêt général à faire reculer stratégiquement plusieurs riverains au profit de l'accroissement de la résilience du territoire. L'idée rejoint le besoin de raisonner globalement, en termes de bâti, la mise en œuvre d'infrastructures communes de défense voire les coûts induits par l'indemnisation et la reconstruction. De seconde part, sur le plan des droits individuels, la présence d'une confrontation entre droit de propriété et enjeu de sécurité laisse emporter le second en présence de l'urgence ou encore d'un droit à la vie contrarié. Concomitamment à ces motifs, la protection de l'environnement, par le biais d'acteurs fonciers tel que le CDL, reflète une argumentation prégnante visant à recréer des espaces naturels, à créer des réserves, et à davantage justifier l'utilité publique du projet en tirant bénéfice de l'opération d'ampleur du littoral face au risque. La conception de l'expropriation pour cause d'utilité publique peut donc tendre vers plusieurs motivations. Soit en considérant l'utilité publique comme définissable de façon large, englobant la sécurité des personnes et le but de gestion collective face à la menace, soit en revenant au modèle plus classique de la supériorité d'une valeur sur une autre, tel que le coût-avantage.

651 Plus spécifiquement aux risques littoraux, la France est assez pionnière dans le développement de nouveaux fondements de l'expropriation puisqu'elle instaura dès 1995 l'expropriation pour risque naturel majeur[1047]. René Hostiou notait toutefois qu'il s'agit d'une procédure *« atypique »*[1048] puisque son objet est jugé *« limité (…) par son régime juridique, qui diffère sur plusieurs points du droit commun de l'expropriation, ce qui a contribué à générer*

[1046] **HAUMONT F**., *Droit européen de l'aménagement du territoire et de l'urbanisme*, Ed. Bruylant, coll. Droit de l'Union européenne-monographie, 2014, p. 217
[1047] *Op. cit.*
[1048] **HOSTIOU R**., « L'expropriation pour risque naturel », *Revue AJDA*, 2012, p. 1324

un contentieux lui-même très particulier »[1049]. Comme abordé précédemment, ce dispositif est également restrictif en son champ d'application puisqu'il ne vise que les risques « prévisibles », et écarte toujours l'érosion dunaire par exemple. Plus récemment encore, les outils nouveaux consacrés par le législateur envers la gestion du recul du trait de côte intéressent l'utilité publique. L'article L. 312-8 du Code de l'urbanisme dispose que lorsqu'un contrat de PPA prévoit *« une opération d'aménagement ayant pour objet de mettre en œuvre la recomposition spatiale »*[1050] d'un territoire « prioritaire », au sens du Code de l'environnement, il peut délimiter *« des secteurs de relocalisation de biens menacés par l'évolution du trait de côte »*[1051]. De même, au sens de l'article L. 211-1 du même Code, des réserves foncières peuvent être constituées par l'État, les collectivités et les groupements, en vue de prévenir les effets du recul du trait de côte dans les seules zones menacées dans les territoires prioritaires. Or, pour le reste des territoires menacés non listés car non prioritaires au sens du Code de l'environnement, ces facultés nouvelles et diverses à l'image du nouveau droit de préemption « recul du trait de côte », ne s'appliquent pas. Il est opportun de rechercher, pour tout territoire menacé, une motivation juridique suffisamment malléable afin de sécuriser les projets d'adaptation aux risques littoraux. Ce besoin de motivation de l'utilité publique, par la loi, sera également nécessaire aux outils fonciers réservés aux communes « socles ».

652 Ainsi, listée ou non, la collectivité porteuse de projet est invitée à motiver l'opération, et plus encore l'usage d'un outil de maîtrise foncière, par des motifs visés par la loi, plus particulièrement par l'article L. 300-1 du Code de l'urbanisme. Celui-ci énonce que : *« Les actions ou opérations d'aménagement ont pour objets de mettre en œuvre un projet urbain, une politique locale de l'habitat, d'organiser la mutation, le maintien, l'extension ou l'accueil des activités économiques, de favoriser le développement des loisirs et du tourisme, de réaliser des équipements collectifs ou des locaux de recherche ou d'enseignement supérieur, de lutter contre l'insalubrité et* ***l'habitat indigne ou dangereux****, de permettre le recyclage foncier ou le renouvellement urbain, de sauvegarder, de restaurer ou de mettre en valeur le patrimoine bâti ou non bâti et les espaces naturels,* ***de renaturer*** *ou de désartificialiser des sols, notamment en recherchant l'optimisation de l'utilisation des espaces urbanisés et à urbaniser »*[1052]. Or, à

[1049] *Ibid.*
[1050] Art. L. 312-8 c. urb.
[1051] *Ibid.*
[1052] Art. L. 300-1 c. urb.

l'image de ce qu'a permis la loi « Vivien »[1053] en 1970 en créant une procédure dérogatoire d'expropriation pour les immeubles insalubres, nommément visés, le traitement des risques littoraux n'est pas spécifiquement consacré par l'article susvisé. Or, face au risque accru de menaces littorales, accélérées par le « changement » climatique, il y a lieu de lever toute ambiguïté dans les motivations à venir des opérations d'aménagement du littoral. Bien que l'article L. 300-1 dégage des motifs qui intéressent l'adaptation côtière tels que le besoin de « renaturer » ou l'adaptation du bâti par le « renouvellement urbain », l'article pourrait comprendre une mention complémentaire voire un alinéa nouveau. Plusieurs élus littoraux, soucieux de s'adapter notent : *« Pour des raisons qui nous appartiennent, notamment parce que rejoindre la liste des communes prioritaires pourrait envoyer un mauvais signal auprès de l'attractivité économique de nos territoires et geler l'urbanisation, le risque d'incompréhension de nos opérations d'aménagement est déjà palpable. Le défaut ou l'insuffisance de motivation laisse craindre des contentieux et des annulations en cascade de nos projets »*[1054]. Partant, le volet de droit commun de l'aménagement visé par la loi, doit mieux saisir l'enjeu littoral et évoluer comme suit : « *« Les actions ou opérations d'aménagement* ***ont également pour objets de prévenir et de gérer les risques littoraux, comme la submersion marine ou l'érosion*** *»*.

653 La notion d'utilité publique évolue. Le risque bénéficie par exemple d'un dispositif spécifique prévu par le Code de l'environnement quant à la faculté d'exproprier. De même, le droit récent vise des outils nouveaux aux fins d'organiser l'opération d'aménagement de recomposition des littoraux menacés. Cantonné à quelques risques ou limité à certains territoires, le droit commun de l'aménagement doit dire le risque littoral pour garantir à tout territoire ambitieux la capacité de s'adapter par le foncier.

[1053] *Op. cit.*
[1054] Entretien 16 juin 2023, élu littoral (Pas-de-Calais)

Conclusion Section 1 :

654 Pour qu'elles puissent concourir à moyen-long terme à l'opération de relocalisation, les collectivités porteuses de projet devront raisonner autour d'une stratégie foncière. Pour les territoires prioritaires au sens du Code de l'environnement, la loi offre désormais des outils tenant compte des besoins exprimés à l'occasion d'expérimentations. Si ces moyens nouveaux sont utiles pour lever des difficultés à penser le recul en présence de règles d'occupation des sols liées au milieu, pour maîtriser le foncier vulnérable ou prévoir des solutions transitoires, ils sont perfectibles. Ils sont également inefficaces pour d'autres aspects du risque. Partant, il serait opportun que ces outils nouveaux s'appliquent à tout territoire littoral soucieux de s'adapter. Aussi, le champ d'application de ce cadre doit être plus global et dépasser le seul *« recul du trait de côte »* et viser plus spécifiquement l'érosion, la submersion marine ou encore l'avancée du trait de côte en présence d'un affaissement de falaise par exemple. L'expropriation pour risque naturel majeur doit tenir compte des formes imprévisibles et brutales de l'érosion dunaire, que le dispositif ignore depuis 1995. Enfin, pour passer des discours aux actes, les porteurs de projet « relocalisation » doivent pouvoir s'approprier des dispositifs fonciers en vue d'identifier et préparer l'assiette de projet (ZAC, ZAD etc.) et anticiper des qualités variables de la nature des biens immobiliers comme l'abandon, l'état de friche etc. D'ores et déjà, il appartient au législateur de sécuriser ces multiples perspectives attenantes à la recomposition foncière du littoral en identifiant la prévention-gestion des risques comme une utilité publique.

Section 2 : Rendre encore possible l'alternative à la relocalisation des biens et activités

655 La perspective d'une relocalisation peut être un frein aux volontés locales de porter une politique d'adaptation face aux risques littoraux. Si celle-ci est une faculté qu'il convient de poser dans le débat afin de la rendre accessible et attractive, les collectivités menacées doivent avoir le choix lorsque la configuration de l'espace le permet encore. Ce second aspect doit plus particulièrement viser la résilience des enjeux en présence, notamment des biens et activités **(§ 1)** et interroge la méthode qu'auront à poursuivre les collectivités sur les ouvrages et équipements collectifs en vue de réduire la vulnérabilité du territoire et ses enjeux sur des échéances potentiellement éloignées **(§ 2).**

§ 1 : La construction d'une stratégie foncière de la résilience du bâti littoral : une complémentarité entre incitation collective et contrainte individuelle en proportion du danger

656 Au même titre que ce que pourrait nécessiter une opération d'envergure telle que la relocalisation des biens et activités, le caractère global du projet de territoire en réponse aux risques côtiers peut poursuivre l'idée d'un maintien des enjeux. Seulement, pour veiller à la réduction de la vulnérabilité de ces éléments, la collectivité doit être en mesure d'actionner des dispositifs cohérents et adaptés à la résilience du bâti et plus globalement au renouvellement du territoire côtier menacé **(A)**. Par là même, des outils à imaginer ou à « littoraliser » doivent nécessairement tenir compte du facteur « temps » et de l'échéance du risque sur le bien **(B)**.

A. La recherche de mécaniques foncières du littoral pour engager la dynamique globale de résilience du bâti et à défaut sa gestion « post-catastrophe »

657 Pour engager la transformation des collectivités littorales, et plus précisément de quartiers exposés au défi des menaces côtières, plusieurs perspectives sont envisageables, lesquelles peuvent se superposer dans le cadre d'une stratégie foncière. La rénovation de ces quartiers à proximité du rivage va nécessiter un large effort de compréhension des enjeux et caractéristiques de l'espace menacé pour y apporter une réponse adaptée par l'aménagement. Sur cette base, les porteurs du projet devront veiller à réunir les conditions d'un montage foncier non-complexe pour entreprendre la mutabilité de la zone **(1)**. A titre complémentaire,

la contractualisation autour d'un périmètre de projet raisonné pourrait être étayée sur la base de l'Opération programmée d'amélioration de l'habitat **(2)**.

1. Construire une logique de projet de rénovation du bâti littoral : la recherche de transversalité et de simplification du montage foncier

658 Une rénovation du bâti côtier menacé peut s'apparenter à une opération de renouvellement urbain. Alors que la loi « Climat et résilience » n'envisage qu'une série de solutions foncières pour les opérations de relocalisation, un cadre d'intervention envers la rénovation du littoral doit être consacré.

659 L'intervention de la rénovation urbaine tend aujourd'hui à reconnaître que partout en France, notamment à partir des années cinquante, des quartiers ont subi un urbanisme, un modèle de construction et d'aménagement, qui n'était pas le bon. Il pourrait en être de même pour l'ultra-urbanisation de certains territoires littoraux à partir des années soixante, aujourd'hui en contrariété avec l'adaptation aux risques et le respect du milieu environnemental en présence. Le foncier est ainsi sans conteste le moteur de l'action d'aménagement ainsi que de la rénovation urbaine, puisqu'il s'agit ici d'acquérir, de libérer, de remettre en état ou encore de redonner une constructibilité règlementaire au bien. Or, l'intervention dans le cadre de projets de renouvellement urbain comprend de nombreuses problématiques foncières que les porteurs de projets et maîtres d'ouvrages auront à maîtriser pour parvenir à assurer la transformation : les grands ensembles fonciers ; les immeubles dégradés, vétustes etc. Le projet de rénovation envisagé doit dès lors porter sur un état des lieux initial comportant les propriétés concernées, les montages complexes, l'occupation de la zone de projet et ses composantes techniques ou financières. L'enjeu, pour de nombreux opérateurs sondés, est de bien connaître le foncier sous ses dimensions multiples afin de mieux déterminer les interventions, les modes opératoires et le calendrier prévisionnel de l'opération. Cette étape doit être réalisée globalement avant même l'engagement des opérations. Étudié au prisme d'un littoral menacé, le projet de rénovation devra tenir compte, d'un point de vue cartographique, de la superposition des plans cadastraux en présence et du plan parcellaire projeté pour mieux phaser et valoriser les échanges et cessions de fonciers à réaliser dans le projet. Dans ce cadre, ces efforts permettront de croiser la disponibilité de la propriété littorale à court terme et à long terme, la mutabilité du foncier et la possibilité, ou non, de transformer celui-ci pour justifier l'opportunité d'intervention foncière et sa temporalité. Seul cet effort d'état des lieux de la part des porteurs

de projet permettrait de déterminer les bons outils d'intervention foncière et bâtir une stratégie d'action et d'intervention foncière. Le choix des biens sur lesquels l'opération interviendra ou encore la sélection des procédures adaptées sont autant d'éléments qui pourraient impacter le calendrier et le coût et qui induisent des risques juridiques et opérationnels à anticiper. Pour pallier ces paramètres et engager une feuille de route réaliste, une gouvernance « foncière » partenariale doit installer un dialogue suffisamment en amont pour partager les responsabilités entre opérateurs, puis en aval, partager le pilotage de la mise en œuvre du projet. Parmi les enjeux à trancher, en vue de garantir la réalisation du projet, les partenaires ont intérêt à choisir la procédure d'aménagement adéquate et son mode de réalisation. Le choix doit s'appuyer sur les caractéristiques du programme opérationnel et les compétences réservées à chacun des acteurs (collectivités, EPF etc.) L'enjeu du choix de la procédure d'acquisition et la bonne temporalité de mise en œuvre sont également centraux.

660 Les échanges entre partenaires de l'opération de rénovation doivent ensuite interroger la valorisation financière des emprises voire des charges foncières, puisqu'elles vont représenter des éléments clés des bilans d'opérations. **Suivant les opérations pour lesquelles la société d'avocats Thomé-Heitzmann est intervenue en qualité de conseil de plusieurs EPF**, les valeurs apparaissent tant en dépenses, comme coût d'acquisition et de portage des biens, puis en recettes comme la valorisation des fonciers devenus mutables ou des propriétés immobilières formées grâce à l'opération. Le projet en renouvellement du foncier est ainsi, et souvent, complexifié. C'est le cas lorsque les porteurs du projet recherchent des références de ventes pour procéder à l'évaluation, laquelle se fait à de nombreuses reprises par comparaison. C'est d'ailleurs la voie empruntée par le législateur en cas d'absence de données lors de l'évaluation de la valeur du bien littoral situé en zone 0-30 ans. Face à ces difficultés, rencontrées par des offices publics de l'habitat au cours des présents travaux, l'approche proposée a été celle de mener un processus d'échanges entre acteurs, avec l'aide d'une expertise en évaluation immobilière et foncière, qui doit s'appuyer sur une stratégie d'habitat précise et phasée, tenant compte d'une analyse de l'environnement du quartier de projet. Cet exercice est d'autant plus central qu'il ne s'agit pas seulement de procéder à l'évaluation des seules valeurs vénales des terrains qui s'échangeront, mais bien de valoriser les portages transitoires ou encore les coûts relatifs aux commerces en présence (acquisition des murs, indemnisation des effets du projet sur l'exploitation du fonds).

661 La conduite du projet de renouvellement implique de transformer le bâti. Elle peut prendre la forme, notamment d'une modification de la structure cadastrale par le biais de nouvelles délimitations foncières du domaine public, de nouveaux îlots constructibles, ou de ses caractéristiques techniques, par des aménagements de préparation des sols, de voiries et réseaux divers. Comme évoqué précédemment dans le cadre des réflexions sur la recomposition spatiale, le remembrement du foncier nécessite de choisir la procédure en fonction des enjeux en présence et du contexte telle que la ZAC ou la ZAD. Face à des situations côtières pouvant nécessiter une recomposition urbaine dans de brefs délais, l'enjeu est d'éviter des montages complexes, lesquels pourront être anticipés par une mise en cohérence de la propriété des sols, de l'usage en présence, et de la responsabilité des acteurs du projet afin de faciliter la gestion et la mutabilité de la zone.

662 La mise en œuvre de ces étapes sur le foncier permet de raisonner en projet global de rénovation, au service des quartiers les plus urgents du territoire. La traduction de ces enjeux fonciers à l'échelle de projets se fait en France, à travers le Nouveau Programme National de Renouvellement Urbain (NPNRU)[1055]. Le budget du programme s'élève à douze milliards d'euros de subventions apportées par l'Agence Nationale de Rénovation Urbaine (ANRU)[1056]. Son champ d'application vise néanmoins des quartiers dits « prioritaires » en villes et s'inscrit dans la politique de la ville. L'État pourrait, en complément des dispositifs financiers à dessiner pour mieux prévenir et gérer le risque littoral sur le long terme, créer un programme spécifiquement dédié aux quartiers littoraux menacés, en métropole comme en outre-mer. Ce dernier, par exemple intitulé **Programme National de Rénovation du Littoral**, aurait vocation à subventionner les projets retenus mais surtout à inviter les acteurs littoraux, compétents, à s'inscrire dans une stratégie foncière globale. En comparaison aux quartiers défavorisés, qui ont pu bénéficier des subventions de l'ANRU, l'enjeu des risques littoraux peut interroger l'intérêt général. Comme évoqué précédemment, l'objectif poursuivi interroge l'utilité publique. En conséquence, le potentiel de création de valeur sur ces zones pouvant être important, le taux de subvention nécessaire sera potentiellement plus faible que celui des quartiers dits « prioritaires » identifiés dans le PNRU.

[1055] Loi n° 2003-710 du 1 août 2003 d'orientation et de programmation pour la ville et la rénovation urbaine
[1056] **ANRU**, Le Nouveau Programme National de Renouvellement Urbain (NPNRU), en ligne

663 Ce programme doit permettre de transformer les quartiers littoraux menacés afin de répondre aux problématiques rencontrées et partagées avec les habitants et usagers lors des diagnostics préalables, en cohérence avec le reste du territoire et son évolution. Pour répondre à l'objectif de rénovation du bâti menacé du littoral, dans un dispositif contractuel et global, des alternatives sont possibles.

2. Le développement d'une Opération Programmée d'Amélioration de l'Habitat du Littoral : l'opportunité d'une contractualisation partenariale et incitative sur un périmètre pertinent

664 Au regard de l'extrême attractivité du littoral, les prévisions à long terme et l'absence de menace visible à court terme pourraient empêcher les décideurs locaux de convaincre les populations du bien-fondé d'un projet de recul de leur foncier. Sur le plan technique, l'absence de foncier pour reculer mettrait également à mal une volonté de s'adapter en ce sens. Raisons pour lesquelles, une alternative d'adaptation doit pouvoir subsister pour mener à bien la résilience des territoires. L'adaptation du foncier en place pourrait être un moyen d'agir concrètement sans faire usage de la solution extrême du repli. Cette hypothèse nécessite cependant une volonté politique tant sur le plan national qu'au plan local ainsi qu'une acceptabilité sociale autour de l'évolution du bâti. A l'exception des zones devenues totalement inhabitables, « l'après Xynthia » permet d'appréhender cette solution à l'égard du risque de submersion marine. Il n'en demeure pas moins qu'en 2018, la presse locale se faisait l'écho d'une très faible adaptation du foncier menacé malgré une participation financière de l'État à hauteur de 40%. Il y a donc lieu de rechercher un moyen stratégique, suffisamment global et attractif, pour faciliter cet objectif mais qui, à titre subsidiaire, pourrait s'engager sur une voie plus contraignante en cas de blocages et de faibles réactions de la part des populations visées. La France est dotée d'outils contractuels qui permettent généralement d'engager une rénovation, le recyclage des secteurs bâtis dans un but de revitalisation, de modernisation ou encore de sauvegarde de l'attractivité économique des territoires. Le contexte côtier invite à réfléchir à leur mise en œuvre à l'échelle des propriétés privées menacées et infrastructures avoisinantes. Ce sujet englobe nécessairement des territoires plus précaires situés sur les façades maritimes ultramarines, dont les enjeux dépassent la seule problématique de l'occupation sans droit ni titre du DPM étudié précédemment en raison d'un habitat fortement dégradé et de conditions climatiques plus intenses. La loi dite « Besson » de 1990 qualifiait par exemple d'habitat indigne *« les locaux ou les installations utilisés aux fins d'habitation et impropres par nature*

à cet usage, ainsi que les logements dont l'état, ou celui du bâtiment dans lequel ils sont situés, exposent les occupants à des risques manifestes pouvant porter atteinte à leur sécurité physique ou à leur santé »[1057].

665 L'outil « Opération programmée d'amélioration de l'habitat » (OPAH) entre en phase avec ce type de considérations : réhabilitation du parc immobilier, de l'offre de logements, amélioration du cadre de vie, préservation de la mixité sociale. L'OPAH est issue d'une circulaire de juin 1977 relative à l'amélioration de l'habitat[1058] puis d'une reconnaissance législative par l'article 13 de la loi du 13 juillet 1991[1059]. Sa mise en œuvre s'inscrit dans une évolution de l'intervention sur l'habitat ancien qui demande des actions de réhabilitation pour éviter la démolition-reconstruction. A la recherche d'une stratégie partagée, l'initiative de l'OPAH relève des communes, des EPCI compétents en matière d'habitat voire des syndicats mixtes ayant reçu mandat par l'un ou l'autre de ces acteurs[1060]. La mise en œuvre de l'OPAH nécessite la création d'un comité de pilotage qui invite à coordonner les partenaires autour de l'opération programmée, qui donnera lieu à une convention signée entre les parties sur le périmètre de l'opération et le montant total des aides susceptibles d'intervenir. Ce partenariat avec l'État induit en amont une phase d'étude pré-opérationnelle, de faisabilité, sur l'état général des bâtis et leurs statuts juridiques, leurs statuts d'occupation, le repérage des logements indignes à gérer en priorité du fait de l'insalubrité en présence ou de leur état de ruine. Tenant compte des besoins particuliers des territoires, le droit en vigueur distingue des OPAH spécifiques de celle de droit commun. C'est le cas de l'OPAH renouvellement urbain (OPAH RU) qui a vocation à être déployée sur des espaces urbains confrontés à l'insalubrité, à des friches urbaines, à l'extrême vétusté, à une dégradation du cadre de vie des populations, potentiellement en coordination avec des actions de lutte contre l'habitat indigne. Or, exception faite de l'outre-mer qui peut encore être concerné par des zones importantes d'habitats indignes en bande littorale, et par des situations post-catastrophe suivant par exemple une submersion marine (taux d'humidité important dans les murs), la majorité des constructions menacées en bordure littorale ne présente pas une extrême vétusté etc. Raison pour laquelle il convient de réfléchir à la création d'une OPAH propre à la rénovation de biens littoraux, à l'instar de

[1057] Loi n°90-449 du 31 mai 1990 visant à la mise en œuvre du droit au logement
[1058] Circulaire du 1 juin 1977, Amélioration de l'habitat, J.O.R.F 28 juil.1977
[1059] Loi n° 91-663 du 13 juillet 1991 portant diverses mesures destinées à favoriser l'accessibilité aux personnes handicapées des locaux d'habitation, des lieux de travail et des installations recevant du public
[1060] Art. L. 303-1 CCH

l'OPAH de revitalisation rurale (OPAH RR) dont l'objet lui est spécifique à l'image de la dévitalisation, paupérisation en raison d'une croissance démographique importante ou encore de l'OPAH de copropriété dégradée (OPAH CD) qui porte sur l'amélioration des bâtiments. **« L'OPAH-Littoral »** entreprendrait de délimiter un périmètre de projet de rénovation et d'équipement des biens identifiés par les partenaires locaux et l'État, voire d'adaptation du logement plus spécifique pour les personnes âgées ou handicapées, qui furent les premières victimes de la montée des eaux. Plus spécifiquement, les populations les plus menacées par la submersion marine ou l'érosion « brutale », pourraient bénéficier du financement d'une pièce « refuge » située à l'étage (chambre supplémentaire par exemple), de rambardes d'accès pour les populations les plus fragiles, d'une imperméabilisation des ouvertures du bien, de la pose d'un anneau sur le bien chargé de faciliter l'accès des secours en cas de catastrophe, de l'installation de prises électriques en hauteur ou encore d'une fenêtre d'évacuation à l'étage. Le rehaussement des biens pourrait également être recherché afin d'éviter la réitération des dommages sur la vie humaine causés par la submersion marine sur les habitations de plain-pied lors du passage de la tempête « Xynthia ». Pour espérer une large acceptabilité sociale dans l'adaptation du bien menacé, les acteurs devront organiser une concertation afin de faciliter la compréhension du projet par les habitants du périmètre, sur le fondement par exemple de l'article L. 300-2 du Code de l'urbanisme. Celle-ci découlerait d'un travail de repérage des immeubles concernés en amont, au sein d'une étude pré-opérationnelle fondée sur des signalements, la connaissance du terrain de l'équipe d'animation de l'OPAH « Littoral » et l'identification de biens prioritaires. Le déploiement de l'OPAH en faveur d'une action de prévention du littoral menacé trouve un caractère incitatif puisqu'il permettra aux propriétaires et copropriétaires de bénéficier d'aides financières, techniques et administratives, notamment par l'État et l'Agence nationale de l'habitat (ANAH).

Illustration : réhabiliation propriété privée, construction d'une pièce refuge à l'étage – ***La Faute-sur-mer***

Crédit : Emmanuel Sérazin

666 Limitée en pratique aux quartiers ou zones urbaines, périurbaines ou rurales au sein desquels est identifié un phénomène de vacance, de présence d'un habitat dégradé ou insalubre, la « littoralisation » de l'outil « OPAH » doit être expérimentée au sein de territoires volontaires soucieux d'adapter collectivement le bâti au sein d'un périmètre menacé par la submersion marine et/ou l'érosion « brutale ». Rechercher la spécialisation d'un tel outil relève du défi d'intégration d'opérations connexes au sein de l'OPAH, encore plus ciblées sur les spécificités et besoins rencontrés par les biens et les populations littorales afin de construire un programme d'intervention foncière global et adapté. Enfin, la menace naturelle et les prévisions scientifiques à moyen-long terme impliquent que la rénovation du bâti littoral soit une cause d'utilité publique afin de permettre de dépasser le seul cadre incitatif pour contraindre à l'adaptation.

B. La recherche d'outils plus contraignants pour parvenir à l'adaptation du bâti côtier : la dissuasion au prisme d'une pluralité de représentations de l'occupation immobilière du littoral

667 La mise en œuvre d'une stratégie foncière d'adaptation du bâti, à l'appui d'un périmètre d'intervention pertinent et partagé, est de nature incitative. Or, la situation des biens selon leurs qualités et le niveau de vulnérabilité au risque littoral peuvent impliquer une corrélation du projet à l'urgence **(1)** et donc à l'emploi de mécanismes contraignants et de responsabilisation des riverains menacés **(2)**.

1. L'intégration des situations de l'urgence du bâti au sein du périmètre global de projet du littoral

668 Afin de parvenir à un projet ambitieux de résilience sur un îlot cohérent, l'expérimentation d'une « OPAH Littoral », par exemple, doit être l'occasion d'intégrer des enjeux de l'habitat côtier tenant compte des spécificités territoriales, dans l'hexagone comme en outre-mer. Alors que pour certaines propriétés du littoral, la rénovation consisterait en la construction d'un bâti « refuge » ou en la solidification des murs, d'autres biens impliqueraient la résolution d'enjeux plus consistants et urgents en raison du caractère « indigne », « indécent » ou « insalubre » de l'habitat menacé. Dans ce cas, la solution pourrait être la démolition-reconstruction ou la réhabilitation lourde. Le littoral ultramarin présente potentiellement de telles qualifications en raison d'un habitat « spontané » qui s'est multiplié dans des terrains délaissés ou dans des zones inconstructibles, à l'instar du DPM, et plus simplement en raison d'inégalités sociales puis économiques. Ce type d'occupation a fait l'objet d'interventions de la part de la puissance publique dès la fin des années 1970, au travers, notamment de la procédure et des opérations dites de « Résorption de l'habitat insalubre » (RHI), puis plus encore de « Traitement de l'Habitat Insalubre Remédiable ou dangereux » (THIR). Ces deux types d'interventions à caractère coercitif, peuvent être des leviers puissants de transformation d'un tissu urbain dégradé pouvant entrer dans une opération d'ensemble telle que l'OPAH.

669 La différence notable entre RHI et THIR tient à l'étendue des travaux à réaliser. Alors que l'immeuble classé RHI a plutôt vocation à être démoli ou restructuré lourdement, l'immeuble fléché THIR doit être réhabilité. Les biens orientés vers la RHI lors de la phase d'éligibilité pourront être finalement traités en THIR, et inversement, à l'aune d'une étude de

calibrage qui relèvera l'aggravation ou l'atténuation de la dégradation sur le bien. Ces outils nécessitent une mobilisation préalable d'arrêtés pour chaque immeuble d'habitation, tels qu'un arrêté de traitement de l'insalubrité ou un arrêté de mise en sécurité ordinaire comme les édifices et locaux menaçant ruine, avec interdiction définitive d'habiter (IDH) ou de prescription d'une démolition. L'occupation doit être significative pour chaque bien à moins qu'une vacance soit organisée à la suite d'un arrêté par exemple, et l'opération doit concerner des immeubles d'habitation privés à acquérir ou déjà acquis dans la limite du délai d'antériorité d'acquisition, à savoir dix ans en RHI et quatre ans en THIR. Au regard de l'attractivité économique du littoral, il est intéressant de noter que des immeubles composés de logements avec un local commercial sont éligibles à ces dispositifs. Enfin, la destination des immeubles après démolition ou réhabilitation doit veiller à la fonction sociale d'un quartier, dans un objectif de mixité sociale, en cohérence avec le projet urbain et les besoins du territoire en termes d'habitat (PLH). Cet objectif peut être toutefois rempli à proximité du projet en cas de contraintes techniques et réglementaires.

670 Or, face à l'urgence ou au blocage éventuel d'un propriétaire vis-à-vis d'une obligation « de faire », les arrêtés précités permettront de solliciter un arrêté de DUP dite « Loi Vivien »[1061] et de bénéficier d'outils de l'acquisition publique. En ce sens, après édiction de l'arrêté d'insalubrité ou de mise en sécurité, assorti de l'ordonnance de démolition ou d'une interdiction définitive d'habiter, et dans les cas où les propriétaires de l'immeuble n'ont pas réalisé les travaux prescrits dans le délai imparti, le conseil municipal ou communautaire compétent en matière d'habitat, pourra demander au préfet de déclarer l'expropriation sans enquête publique préalable. Il s'agit donc d'une procédure spécialement adaptée qui permet d'accélérer l'expropriation de logements indignes et qui ne nécessite pas d'enquête publique ni même d'un projet suffisamment précis pour prendre possession de l'immeuble plus rapidement. Pour autant, elle ne peut être mise en œuvre que pour les immeubles visés à l'article L. 511-1 du Code de l'expropriation, ce qui exclut les biens qui ne sont pas frappés d'une interdiction définitive d'habiter ou d'une prescription de démolition. Dès lors, en ce qui concerne l'obligation pour le propriétaire d'exécuter les travaux de réparation prescrits, dans le délai précisé par l'arrêté en cause, le risque de voir la collectivité exécuter d'office lesdits travaux en cas de défaillance du propriétaire et aux frais de ce dernier, peut apparaitre comme

[1061] Loi n° 70-612 du 10 juillet 1970 tendant à faciliter la suppression de l'habitat insalubre

suffisamment dissuasif pour parvenir à une adaptation du bâti par le propriétaire. D'autre part, seule la vente amiable, et donc la séparation de son bien, permettrait au propriétaire de transférer à la collectivité l'exécution des travaux de réparation prescrits tout comme dans l'hypothèse de l'expropriation de droit commun, néanmoins au désavantage du vendeur puisque l'indemnité déduira les travaux non réalisés par lui.

671 Le caractère dissuasif peut aussi être apprécié au prisme de propriétaires récalcitrants vis-à-vis des prescriptions de travaux de réhabilitation, et dont les lacunes pourraient mener à terme à une aggravation du bâti si bien que la mesure de police pourrait prescrire sa démolition ou l'interdiction définitive de l'occuper. Dans ce cas, la collectivité jouira du droit d'exproprier en « Loi Vivien » en indemnisant à la valeur du terrain nu, déduction faite des coûts de démolition, qui peut être estimée à l'euro symbolique lorsque le coût des travaux est supérieur à la valeur du terrain nu. En conséquence, même s'ils bénéficient d'un droit au relogement[1062], cet outil aurait tout de même pour finalité de relocaliser les occupants.

672 Concomitamment, il y a lieu de rechercher un mécanisme applicable aux biens qui nécessiteront, certes, une réhabilitation face à la menace côtière, mais qui ne sont pas aussi impropres à l'habitation à savoir dangereux-insalubres-irrémédiables ou définitivement interdits à l'habitation pour justifier les interventions RHI ou THIR. A ce propos, certains des biens littoraux ne seraient d'ailleurs pas visés par un quelconque arrêté de police administrative.

2. <u>L'usage de la contrainte pour améliorer les conditions de l'habitabilité du bâti littoral et son environnement : dépasser le cadre incitatif pour de meilleurs résultats ?</u>

673 L'urgence qu'implique la menace naturelle en zone littorale nécessite d'adjoindre à l'outil stratégique « OPAH » une procédure coercitive, dans la mesure où le stade incitatif n'est plus suffisant dans certains cas. En ce sens, l'adaptation du bâti littoral pourrait être poursuivie à travers les Opérations de Restauration Immobilière (ORI), lesquelles pourraient intervenir au sein du périmètre consacré précédemment, à savoir l'« OPAH Littoral » comprenant selon la configuration des lieux des interventions RHI et ou THIR.

[1062] Art. L. 511-2, L. 511-9 c. expro.

674 Prévue aux articles L. 313-4 et suivants du Code de l'urbanisme, l'opération ORI est mise en œuvre par la collectivité à travers une DUP pour contraindre le propriétaire à réhabiliter son immeuble dégradé, dont les travaux ont été définis lors d'une enquête parcellaire, sous peine d'expropriation de droit commun. Lorsque la DUP est requise, son initiative revient à la commune ou à l'EPCI compétent pour réaliser les ORI ou à l'État avec l'accord de la commune ou de l'EPCI compétent en matière d'urbanisme. Les travaux de restauration immobilière pouvant être déclarés d'utilité publique sont définis comme la *« remise en état, (...) la modernisation ou (...) la démolition ayant pour objet ou pour effet la transformation des conditions d'habitabilité »*[1063]. Cette définition implique la réalisation de travaux importants concernant en pratique les intérieurs et extérieurs des bâtiments. De plus, l'article L. 313-4 énonce que les travaux susvisés peuvent concerner *« l'accès aux services de secours ou l'évacuation des personnes au regard du risque incendie »*[1064]. La disposition doit évoluer et concerner *« tout risque naturel majeur »* comprenant la submersion marine, ou l'érosion « brutale » notamment. Pour une meilleure lisibilité des dispositifs fonciers, l'outil pourrait prendre la dénomination suivante : **« Opération de Restauration Immobilière du Littoral » (ORIL)**. L'érosion suffisamment prévisible doit quant à elle appeler une action du riverain, sauf à ce que son bien soit intégré dans un périmètre de relocalisation, délimité par la collectivité. Aussi, pour justifier l'utilité publique du projet, les acteurs littoraux auront à poursuivre des motifs de l'opération d'aménagement visés à l'article L. 300-1 du Code de l'urbanisme. Ce point reflète l'opportunité abordée précédemment selon laquelle l'article L. 300-1 doit évoluer en nommant le risque littoral[1065]. Enfin le périmètre de L'OPAH « Littoral », comprenant potentiellement des interventions RHI, THIR, ou ORI, pourrait s'inspirer des zonages des PPRL.

675 En second lieu, l'adaptation du bâti pour réduire la vulnérabilité face au risque doit être complétée par une politique publique de gestion de l'environnement à proximité des habitations, laquelle doit aujourd'hui faire des choix techniques et éviter l'inaction. Partant, l'adaptation du bâti par les dispositifs susvisés, peut parfois être rendue impossible ou inefficace face à certains phénomènes à l'instar de l'érosion dunaire où l'aménagement d'une pièce « refuge » ne réduirait pas la vulnérabilité de l'occupant. Dès lors, la protection de ces

---

[1063] Art. L. 313-4 c. urb.
[1064] *Ibid.*
[1065] Voir, Sect.1, § 2, B., *L'enjeu de motivation juridique de l'opération d'ampleur : consacrer l'utilité publique de l'action de prévention-gestion des risques*, p. 403

personnes relèvera de la gestion du littoral environnant. Ce mode de gestion fait écho à la très ancienne règle prévue à l'article 33 de loi du 16 septembre 1807 relative au dessèchement des marais, toujours en vigueur selon laquelle : *« 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*** *»*[1066]. Dès lors, l'autorité compétente en matière GEMAPI n'a pas l'obligation de gérer les ouvrages des personnes privées ayant pour unique but de protéger leurs biens ou de poursuivre des travaux visant à les protéger de l'érosion, par exemple, sur un secteur encore non protégé. En pratique, la majorité des ouvrages de protection des propriétés privées du littoral est financée par les collectivités territoriales, l'État ou encore l'Union européenne. La règle demeure cependant que le propriétaire, riverain du DPM, peut être autorisé à construire un ouvrage conformément à ce texte napoléonien. Or, le juge a pu reconnaître que lorsque le bien se trouve emporté par les plus hauts flots, ce dernier est « automatiquement » assimilable au DPM naturel. Il note que : *« l'État devient propriétaire des ouvrages construits en même temps que le fonds dont la propriété lui est transférée du fait de l'action des flots »*[1067]. Le propriétaire de l'ouvrage ne pourrait donc se voir contraint à la démolition. Dans sa décision du 24 mai 2013, le Conseil constitutionnel notait en ce sens que : *« lorsqu'une digue à la mer construite par un propriétaire est incorporée (...) en raison de la progression du rivage de la mer, il peut être imposé à l'intéressé de procéder à sa destruction ; que ce dernier pourrait ainsi voir sa propriété privée de la protection assurée par l'ouvrage qu'il avait légalement érigé (...) la garantie des droits du propriétaire (...) ayant élevé une digue à la mer ne serait pas assurée s'il était forcé de la détruire à ses frais en raison de l'évolution des limites du domaine public (...) »*[1068]. Or, la logique semble différente avec les dispositifs nouveaux prévus par la loi « Climat et résilience », et notamment l'article L. 121-22-5 du Code de l'urbanisme. Suivant cet article, les constructions nouvelles et les extensions des constructions existantes, édifiées dans la zone 30-100 ans, devront être démolies, à partir de l'entrée en vigueur du PLU(i) délimitant la zone, et ce lorsque le recul est si élevé que la sécurité des riverains ne peut plus être garantie au-delà d'une durée de trois ans. Dès lors, la digue régulièrement édifiée par le riverain, avant même qu'il ne soit submergé, est condamnée

---

[1066] *Op. cit.*
[1067] V. conclusions du rapporteur public **DELIANCOURT S.**, sur **CAA Marseille**, 6 mai 2014, *SCI Pascal, n° 10MA04256*, « Digues à la mer : de la propriété privée au domaine public », *RFDA*, 2014, p. 1075.
[1068] *Op. cit.*

à la démolition, et la remise en état incombe à ce dernier qui ne pourra, selon ce même article, réclamer aucune indemnisation à l'autorité publique qui fait procéder à ces opérations. Le Conseil constitutionnel, dans sa décision relative à la loi « Climat et résilience », ne s'est pas prononcé sur la conformité de cette disposition à la Constitution[1069]. Une question prioritaire de constitutionnalité est donc toujours possible. Quel est donc l'intérêt pour le propriétaire littoral d'ériger une digue pour se protéger, à ses frais, puis de supporter les coûts de la démolition et de la remise en état une fois l'ouvrage submergé ? En mettant à la charge des riverains les dépenses de protection contre la mer, l'article 33 de la loi du 16 septembre 1807 apparait inadapté et anachronique au regard du « changement » climatique annoncé. Elle crée par là même des situations d'inégalités de traitement entre riverains littoraux par la collectivité.

676 En conséquence, il importerait plutôt de miser sur les collectivités porteuses de projet. En premier lieu sur le bâti menacé, en faisant usage des dispositifs étayés précédemment (OPAH, ORI, RHI THIR etc.) pour mieux impliquer les riverains, et ce au besoin de la contrainte en cas d'urgence. Quant à l'environnement en présence, tel que l'ouvrage de défense participant à la réduction de la vulnérabilité du bâti, il y a lieu d'abroger la règle prévue à l'article 33 de la loi de 1807 en pariant sur la capacité des autorités compétentes en matière GEMAPI à gérer la totalité des enjeux littoraux sur leur territoire au nom de l'intérêt général. Lorsque la charge deviendra trop onéreuse voire inadaptée selon les enjeux à préserver, ou non, la collectivité pourra opter pour une solution de repli stratégique. Avant cela, et au regard du coût qu'induirait la prise en charge d'une assiette plus large de situations à risques, les sources de financement devront être élargies, en tenant compte par exemple de la situation du riverain (connaissance du risque au jour de l'acquisition du bien etc.)[1070].

677 Seulement, ces éléments interrogent d'abord ce qu'a la capacité de faire le décideur littoral en présence de bâtis menacés. Quel niveau de vulnérabilité doit-il atteindre pour faire évoluer ses actions en réponse au risque ? Sur la base des pratiques déjà visibles en territoires menacés, quelles sont les actions employées pour lutter contre le risque littoral, et comment combiner celles-ci avec une stratégie foncière d'adaptation, tenant compte de l'environnement social en présence ?

[1069] **CC**, 13 août 2021, n°2021-825 DC

[1070] Voir § 2, *La nécessaire intégration de la responsabilisation dans l'application du financement de l'adaptation du littoral : veiller au juste partage des coûts entre le public et le privé*, p. 598

§ 2 : Une interdépendance entre l'adaptation des enjeux fonciers en présence et les méthodes de protection collectives du territoire : vers une approche transversale en lieu et place de la juxtaposition des actions

678 L'adaptation du foncier revient à se pencher sur la réduction de la vulnérabilité directement à sa source, c'est-à-dire sur les enjeux en présence. Or, les territoires mènent parallèlement des politiques publiques locales de lutte contre le risque qui ont pour but d'affaiblir la force des vagues et du vent en vue de protéger ces mêmes enjeux. Deux méthodes de protection du territoire cohabitent sur les littoraux selon des traits et utilités divers **(A)**. A l'étude d'une commune littorale appréhendée au cours des présents travaux, il y a lieu de rechercher la cohabitation de ces méthodes avec une stratégie d'adaptation foncière de long terme étayée à l'échelle de quartiers menacés à long-terme **(B)**.

A. Entre modification du transit sédimentaire et restauration du fonctionnement naturel : des modalités d'utilisation distinctes pour une finalité équivalente

679 Historiquement, et au regard du nombre croissant d'enjeux fonciers et économiques situés en arrière, les décideurs locaux font le choix d'ériger des digues. Si les édifications d'ouvrages de défense sont nombreuses et rassurantes pour les parties **(1)**, les agressions de la mer ainsi que les fréquences et intensités nouvelles des risques littoraux nuancent cette méthode. En remplacement ou en complémentarité de celle-ci, une approche plus respectueuse du milieu en présence parvient à s'insérer dans les modes de prévention-gestion du littoral. Elle apparait ambitieuse mais discutable du point de vue des enjeux à protéger **(2)**.

1. Un usage massif de la méthode d'ingénierie « lourde » : le caractère rassurant mais discutable de l'ouvrage pour les enjeux à proximité du rivage

680 Il est utile de rappeler que le développement d'ouvrages, qu'ils soient durs ou souples, présentent des impacts discutables lors des aménagements sur l'environnement en présence : transport sédimentaire, budget, nuisance sonore, utilisation récréative interrompue, perturbation de la biodiversité en présence etc. La collectivité doit donc connaître le besoin réel de protection et l'impact sur son environnement selon les différentes options à sa disposition.

681 Jusqu'au début des années 1980, les ouvrages de défense en bande côtière sont présentés comme une solution efficace et pérenne face aux menaces de la mer sur les zones urbanisées. Produits de l'Homme, ces remparts constituent historiquement un exemple de la volonté de ce dernier de contrôler son environnement, notamment littoral. Pourtant, dès les années 1970, les premières faiblesses de cette technique sont relevées à l'aune des perturbations observées sur les équilibres hydro sédimentaires de la zone côtière. En effet, le littoral dépend de dynamiques sédimentaires pouvant être contrariées par l'artificialisation du rivage. A cette époque, les services de l'État étudient l'enjeu de défense contre la mer et vont soumettre à étude d'impact les ouvrages de défense d'une emprise supérieure à deux mille mètres carrés[1071]. Un signal est donc envoyé sur l'impact de la fixation du trait de côte par la méthode dite « dure » ou « lourde » mais aussi sur les limites d'une politique d'action cantonnée à l'échelon local et non à l'échelle, plus globale, de la cellule sédimentaire. Dans son rapport de 2011, en préconisation d'une SNGITC entre l'État et les collectivités territoriales, M. Cousin déclarait que : *« historiquement, la gestion du trait de côte a d'abord été envisagée à un niveau très local (protection des zones habitées et des sites industriels, des ports et des installations militaires), ce qui a conduit à la construction d'ouvrages de génie civil ayant pour conséquences de déplacer les zones d'érosion et impactant aussi le caractère mobile et naturel du milieu littoral »*[1072]. En Baie de Canche (62) de nombreuses communes, allant d'Hardelot-Plage jusqu'à Saint-Etienne-au-Mont sont ainsi victimes d'érosion dunaire et des travaux scientifiques parviennent à faire le lien avec un ouvrage situé en mer à Boulogne-sur-Mer à savoir la digue « Carnot ». Celle-ci est l'un des deux ouvrages aménagés en mer afin de protéger la rade de la ville. Les données sédimentologiques publiées en 2018 énoncent que : *« les sédiments issus de l'érosion de la rive nord de la Canche sont transportés jusqu'au nord immédiat de Boulogne-sur-Mer : une partie de ces sédiments,* ***stoppée par la digue Carnot****, digue sud du port de Boulogne-sur-Mer,* ***s'accumule*** *sur la plage d'Hoverport »*[1073].

682 Les techniques « dures » de défense désignent, de manière générale, les ouvrages faisant obstacle à la montée des eaux. Ces derniers prennent plusieurs formes, bien que trois éléments principaux soient à distinguer : les épis, perpendiculaires au rivage aux fins de stabiliser ou

---

[1071] Décret n°77-1141 du 12 octobre 1977 pris pour l'application de l'article 2 de la loi n° 76-629 du 10 juillet 1976 relative à la protection de la nature

[1072] *Op. cit.*

[1073] **TRENTESAUX A. et al.**, *Données sédimentologiques*, Fascicule 1, *Dynamique et évolution du littoral Synthèse des connaissances de la frontière belge à la pointe du Hourdel*, Ed. Cerema, 2018, p. 197

d'engraisser des plages en érosion ; les brise-lames, parallèles au rivage, afin d'atténuer la force des vagues et favoriser les apports sédimentaires puis le maintien des matériaux sur les plages ; les digues, dont le régime juridique est renforcé depuis l'introduction de la compétence dite GEMAPI et définies comme des *« ouvrages construits ou aménagés en vue de prévenir les inondations et les submersions »*[1074]. Nous pouvons donc considérer que le transit sédimentaire, phénomène naturel est la conséquence des houles, des vents, des courants, qui induisent des transports de sable le long de la zone côtière ou vers le large. S'il est difficile d'influer sur ces facteurs, des techniques existent donc pour bloquer ce transit et espérer stocker sur place les sédiments tels que le sable. Tout en diminuant l'action des dynamiques marines pour fixer le trait de côte, cette technique permet de protéger les biens situés en retrait. Ce type de gestion offre des avantages notables puisque face à un enjeu problématique que représente le risque localement, il apportera une réponse locale et ponctuelle. Vis-à-vis des populations menacées, et des propriétaires situés en première ligne, il peut s'avérer rassurant. Enfin, l'ouvrage ne consommera que peu d'espace privé, étant en général situé sur le DPM. Pourtant, la technique « lourde » peut présenter différents inconvénients, en sus de celui évoqué précédemment à l'égard du transit sédimentaire. En premier lieu, il y a son coût. En effet, partant du constat qu'un ouvrage de défense dispose d'une durée de vie allant de dix à trente ans, sa reconstruction impliquerait de réinvestir la totalité de son budget initial sauf à investir une somme conséquente chaque année au sein du budget pour son entretien. A Wissant, la digue inaugurée en 2015 pour un coût total de 6,5 millions d'euros présente déjà des signes de danger. Celle-ci présente l'inconvénient de ne protéger uniquement qu'une partie des propriétés privées, et en expose d'autres aux deux risques confondus. Pourtant l'histoire ne fait que se reproduire. Ainsi, une première digue avait été construite en 1906 et 1907, puis partiellement ruinée en 2000. Une seconde digue l'a remplacée en 2002 et a été partiellement détruite lors de ses travaux de construction. Les travaux se sont poursuivis sans changement de la conception. C'est cette deuxième digue qui sera partiellement ruinée à son tour lors de deux tempêtes le 22 janvier 2007, puis le 19 mars 2007 au cours de laquelle se sont produits les dégâts les plus importants.

683 A la lecture de la documentation technique relative au projet de reconstruction de la digue, la durée de vie de l'ouvrage était estimée à cent ans[1075]. De plus, ce dernier peut s'affaisser et perdre son point d'enracinement sous l'effet du recul du trait de côte. En ce sens,

---

[1074] Art. L. 566-12-1 c. env.
[1075] Avant-projet sommaire, Reconstruction de la digue, Commune de Wissant, p. 14, en ligne

entreprendre une gestion « lourde » pour protéger le bâti et plus globalement l'environnement situé en arrière, revient à se concentrer sur les symptômes du risque littoral mais à ne pas traiter ses causes. En s'opposant à la dynamique naturelle, la collectivité fait le choix d'une solution qu'elle sait non durable sans un lourd entretien et un suivi régulier de sa part. Enfin, l'artificialisation du littoral, y compris pour des motifs de prévention-gestion, participe à une modification profonde du paysage et du patrimoine littoral. La Commune de Wissant avait notamment à tenir compte du grand site des Deux Caps, classé depuis 1987. La Baie de Wissant est un des sites remarquables de cet ensemble. Membre du Parc Naturel régional des Caps et des Marais d'Opale, la commune se trouve à proximité de la réserve naturelle de la Motte du Bourg à l'intérieur des terres ou encore d'une falaise à l'est de la digue qui bénéficie d'un arrêté préfectoral de protection réglementant la collecte des fossiles. A l'échelle de cette commune, la rigidité de l'ouvrage a tout de même permis de remédier, du moins provisoirement, à la montée des eaux en parvenant à sauvegarder les enjeux balnéaires et urbains. Seulement, la lutte contre la submersion marine perturbe la dynamique hydro sédimentaire naturelle du site, et notamment d'espaces communaux voisins à l'instar de la Dune d'Aval. Ainsi, l'ouvrage reporte les problèmes d'érosion au niveau des secteurs adjacents. A l'échelle européenne, le constat est similaire, puisque de nombreux ouvrages n'ont eu d'effets positifs qu'à court terme et sur des zones limitées. En stoppant la dérive littorale, les ouvrages ont privé d'apports sédimentaires les plages en aval qui ont souffert d'une érosion importante. Les ouvrages verticaux, à l'instar des digues et cordons d'enrochements, augmentent par là même la vitesse et la fuite des sédiments, réduisant ainsi leurs propres fondations.

684 Dès lors, la gestion « lourde » apparait convenir, plutôt, aux situations d'urgence. Pourtant, elle peut participer à l'aggravation du phénomène. De plus, elle ne semble pas pouvoir s'inscrire, du fait d'un blocage du processus naturel, dans une démarche de développement durable, laquelle est promue depuis la SNGITC inspirée du concept de GIZC. Des méthodes alternatives sont possibles, dans le respect du processus naturel du littoral.

2. L'alternative des solutions ayant pour fondement la nature : une approche moins opportune en présence d'enjeux fonciers ?

685 Grâce à des acteurs littoraux particulièrement novateurs à l'image du CDL ou encore de l'ONF, des stratégies de défense dites « souples » ou « douces » ont émergé pour réduire l'impact de la lutte contre le risque littoral sur les milieux naturels. Celles-ci ont pour mission de compenser les mouvements sédimentaires préjudiciables au maintien du rivage. L'intérêt de la méthode « douce » réside également dans la reconstitution des espaces littoraux et permet, surtout en espaces sableux, de regagner une largeur permettant de rétablir la dynamique d'échanges éoliens, voire d'alimenter des espaces situés en arrière-plage (dunes). Autrement dit, ce mode de gestion regroupe toutes les techniques visant à restaurer le fonctionnement naturel perturbé ou permettant d'apporter les sédiments nécessaires au système naturel. Ces solutions mettent à profit des composants de l'environnement naturel du littoral à l'image des dunes ou de la végétation, afin d'empêcher le phénomène d'érosion d'atteindre les zones plus en arrière. Le mode de gestion est apparu dès les années 1980, avec la reconstitution d'un cordon dunaire de 2,5 km sur le Domaine des Orpellières entre les communes de Valras (34) et Sérignan (34). Acquis par le CDL, ce projet constituait une solution sérieuse face à l'anthropisation du littoral qui avait bousculé l'équilibre sédimentaire de nombreux espaces. Plusieurs méthodes sont désormais répandues en France. Au premier rang, le rechargement des plages en sédiments permet de compenser les déficits sédimentaires menant à l'érosion, d'étendre immédiatement une plage, de dissiper l'énergie des vagues ou encore « d'accompagner » la hausse du niveau de la mer. A l'étude du cas wissantais (Dune d'Aval), la technique nécessite un apport initial et des apports périodiques en raison d'une dispersion du sédiment progressivement, au gré des mouvements naturels du littoral. Dès lors, comme c'est le cas à Wissant, puisque la dune a tendance à s'éroder rapidement en raison des conditions météorologiques défavorables, les rechargements sont plus conséquents et plus réguliers. Elle s'apparente donc à une technique temporaire au déficit sédimentaire et à l'érosion, à utiliser sur les espaces à forts enjeux économiques et touristiques et sur des espaces restreints en raison du coût puis de la quantité de matériaux nécessaire. L'opération de rechargement doit prendre en compte une série d'autorisations administratives et de démarches règlementaires pouvant freiner ou ralentir le projet. En premier lieu, le rechargement est assimilable à une opération

présentant un intérêt général de défense contre la mer[1076]. Ainsi, un dossier d'intérêt général (DIG) est requis, tout comme ce type de travaux est soumis à déclaration ou autorisation au titre de la loi sur l'eau[1077], au regard du potentiel impact de l'opération sur le milieu marin. En sus d'une étude d'impact, la présence d'un site Natura 2000 sur l'emprise du projet ou à proximité requiert un dossier d'évaluation des incidences sur les habitats Natura 2000[1078]. Enfin, le rechargement peut nécessiter une demande de concession d'utilisation du DPM pendant la durée des travaux ou encore une dérogation aux mesures de protection des espèces qui doit être demandée au préfet.

686 La création d'une « zone tampon » en rendant les terres d'un polder à la nature, peut être également une solution efficace pour penser l'adaptation du territoire menacé par le risque littoral. Particulièrement exposés à la submersion marine, les polders sont menacés par l'élévation du niveau de la mer. Afin de protéger le foncier situé en arrière, la solution nécessite toutefois des espaces suffisants tels que les terres agricoles. La tempête « Xynthia » a été l'occasion de tester l'efficacité de la zone dépolderisée, située à Mortagne-sur-Gironde (17). En 1999, lorsqu'une rupture de digues a lieu, la délégation régionale Poitou-Charentes du CDL s'est portée acquéreuse des terrains agricoles situés sur le polder. De façon novatrice, celle-ci a fait le choix, de 2000 à 2015, de ne pas intervenir sur le site, et donc de laisser la nature s'approprier les espaces menacés. L'engraissement de ces espaces a d'abord permis le retour du fonctionnement naturel du fleuve puis facilité l'extension d'une roselière utile aux espèces migratrices. De plus, lors de l'événement « Xynthia », la zone a permis le ralentissement des vagues. Cette option s'apparente donc à une solution sérieuse laissant toutefois supposer une interruption des activités agricoles puis une compensation financière pour les exploitants. Celle-ci peut aussi entrer en phase avec des ouvrages de défense. En ce sens, la zone dépoldérisée augmente la pérennité de ces derniers en les faisant précéder d'un espace qui joue le rôle « tampon » et où la houle va s'atténuer. Plus largement, l'espace « tampon » peut être potentiellement mobilisé à des fins de développement économique (cultures marines) ou de valorisation touristique. Enfin, cette gestion du littoral peut être assimilée à un recul stratégique, même si en l'espèce, elle ne vise pas le foncier à proprement parler.

[1076] Art. L. 211-7 c. env.
[1077] Art. L. 214-1 à L. 214-6 c. env.
[1078] Art. R. 414-21 et s. c. env.

687 Enfin, plusieurs techniques plus marginales mais innovantes ont fait leur apparition sur des littoraux menacés. C'est le cas du boudin de rétention sédimentaire et de végétalisation qui permet de stabiliser les sols puis de retenir les sédiments, des tapis antiérosifs dont le maillage retient les graines des plantes fixatrices à l'instar des oyats ou encore des filets anti-érosion qui visent l'engraissement des plages. Ainsi, la solution brevetée « S-ABLE » à savoir le filet anti-érosion apparaît concluante dans plusieurs communes menacées comme Croisic, Saint-Brevin les Pins au stade de l'expérimentation. L'étude de ce système démontre son efficacité à mesure que le chenal a été déplacé de cinquante mètres vers le large tout comme sa largeur a été réduite. D'autre part, une bande de quatre-vingt-dix mètres de large a été observée à proximité des filets, lesquels sont enfouis y compris à marée basse puis sont stabilisés. Alors que le coût d'une digue se chiffre à plusieurs millions d'euros, à savoir de 1 500 à 4 000 euros du mètre carré environ, les données financières pour le projet de Sainte-Marie-la-mer s'élèvent à 250 900 euros environ. D'autres techniques plus classiques telles que la plantation d'oyats et la pose de ganivelles sont envisageables. Si elles ont un faible coût ainsi qu'une facilité de mise en œuvre puis une efficacité prouvée, sur la Dune du Perroquet (59), l'entretien peut demeurer fréquent en raison de dégradations (Ambleteuse-Wimereux) et celles-ci résistent peu aux événements naturels de forte intensité comme les tempêtes hivernales. Enfin, le syndicat mixte Eden 62 missionné par le département du Pas-de-Calais afin d'entretenir les ENS a collecté en 2022 puis 2023 les sapins de noël afin de les disposer entre des poteaux sur la dune d'Aval à Wissant. Si le sable a recouvert certains de ces branchages à certains endroits limitant les envols du sable, la totalité de ces derniers ne sont pas recouverts de sédiments.

688 L'emploi des méthodes « souples » présente l'avantage de lutter contre le phénomène naturel et de s'adapter à lui, voire de l'utiliser, ce qui constitue une garantie de pérennité supplémentaire. L'impact est également positif à l'égard de l'aval, le transit n'étant pas interrompu. D'autre part, la solution raisonne globalement, puisqu'elle ne vise pas à répondre aux seuls enjeux locaux cantonnés aux frontières administratives d'une commune mais vise une restauration de l'ensemble d'un système. Vis-à-vis des espaces naturels en présence, la solution « douce » s'avère plus attentive aux qualités biologiques et paysagères des sites, et présente par là même un intérêt touristique en ce que l'espace devient plus accueillant. Pourtant, ces éléments doivent être contrebalancés au prisme de facteurs moins favorables à la solution « naturelle ». En premier lieu, celle-ci se fait plus discrète qu'un ouvrage de défense et peut, pour les populations situées à proximité, être moins rassurante. A la différence de la digue, cette dernière peut être très consommatrice d'espaces puisqu'elle ne vise pas à fixer le littoral et

nécessite une zone suffisamment large dans laquelle le littoral menacé pourra trouver un nouvel équilibre. Enfin, ce type de gestion semble fonctionner efficacement en présence d'un phénomène naturel, tel que l'érosion lente due à une dégradation du système naturel, mais moins opérant lorsque celle-ci est brutale, pour des motifs liés aux « changement » du climat ou en présence de tempêtes hivernales.

689 En conséquence, les ouvrages « lourds » présentent l'avantage de fixer le trait de côte et limiter son recul à l'endroit de l'ouvrage. Toutefois, ils ont tendance à déséquilibrer la dynamique sédimentaire locale en créant des effets de bord : érosion accentuée en amont et en aval de l'ouvrage. D'autre part, la méthode souple, certes innovante, se situe encore dans une phase d'expérimentation et ne parait pas encore totalement en phase avec la totalité des risques littoraux et applicable dans tous les espaces menacés, surtout en présence de fonciers à proximité directe. Néanmoins, à l'heure des choix pour de nombreuses collectivités, il y a lieu de rechercher une application « mixte » entre ces deux méthodes, à l'échelle d'un territoire donné, à laquelle il convient de confronter les enjeux et lacunes auxquels sont confrontés les décideurs locaux.

B. La confrontation des modes d'action et des prévisions scientifiques à l'échelle d'une commune littorale à enjeux fonciers (Ambleteuse – Pas-de-Calais)

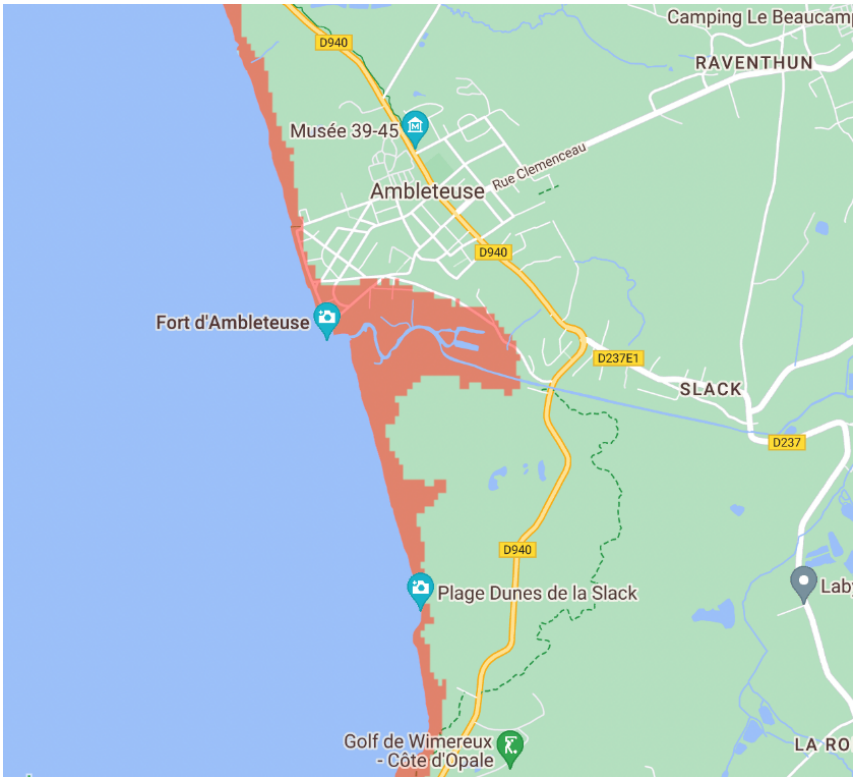
690 La Commune d'Ambleteuse, située dans le Pas-de-Calais, est une commune littorale en réflexion face aux risques littoraux. Le territoire constitue une zone d'étude opportune à l'aune de ces enjeux en présence, du niveau de menace actuel et futur, et de sa façon d'appréhender le risque **(1).** Partant d'un scenario catastrophe à l'horizon 2100, il y a lieu de confronter les enjeux fonciers en présence à des perspectives d'adaptation tenant compte de la configuration des lieux et de l'acceptabilité sociale du projet **(2)**.

1. État des lieux des vulnérabilités et des modes de défense en action sur le territoire

691 La Commune littorale d'Ambleteuse (Pas-de-Calais) compte 2031 habitants au dernier recensement. Comme de nombreuses collectivités voisines, à l'exception de Wissant qui use de la méthode « souple » sur la Dune d'Aval, Ambleteuse gère à ce stade les risques littoraux par le biais d'un ouvrage de défense, donc par une méthode « dure ». Or, d'autres espaces de la commune sont aujourd'hui menacés, sans politique de gestion appropriée. Cette configuration permet d'entrevoir des perspectives d'évolution autour des méthodes précédemment évoquées.

Illustration : carte transmise par la DDTM à l'organe de presse La Voix du Nord[1079] *(aléa fort – zone rouge) – digue identifiée par la flèche jaune (linéaire du Boulevard de la liberté à Ambleteuse).*

[1079] Art. presse, « Submersion marine : la parole aux riverains jusque fin juin », *La Voix du Nord*, 25 avr. 2017, en ligne



<u>Illustration</u> : capture d'écran prévisions scientifiques à l'horizon 2050 – résultat : submersion totale de la zone urbanisée (secteur zone basse Slack), Ambleteuse

<u>Crédit :</u> Climate Central[1080]

692 Suivant cette première carte des aléas identifiés au PPRL du Boulonnais daté du 10 mai 2016, ainsi que les prévisions à l'horizon 2050 par les scientifiques de la structure *Climate Central*, la digue de la Commune protège et protégera les seuls biens situés à l'arrière de celle-ci. A la suite d'une tempête hivernale en 2018, une partie de l'ouvrage a été endommagée puis colmatée depuis par des enrochements. De plus, les zones basses, identifiées en rouge, ne sont pas protégées par l'ouvrage et se situent en première ligne face aux marais de la Slack reliés à la mer. Enfin, les deux extrémités de l'ouvrage de défense sont aujourd'hui menacées par l'érosion dunaire et le ruissellement entrainant le recul sédimentaire, et ne font pas l'objet de gestion. Ainsi, l'espace situé à la droite de la digue comprend une trentaine de biens dont les jardins sont progressivement grignotés par la mer.

[1080] **CLIMATE CENTRAL**, *Land projected to be below annual flood level in 2050*, 2019, en ligne

<u>Illustration :</u> quartier résidentiel au nord – Ambleteuse, 7 août 2023

<u>Illustration :</u> vue du quartier résidentiel, au nord, et proximité jardin-mer – Ambleteuse, 7 août 2023

693 Au sud de la Commune d'Ambleteuse, quatre à cinq logements sont à ce jour menacés par un recul du trait de côte (jardins grignotés) située rue du Fort. Seules des barrières, empêchant le passage du public, sont aujourd'hui apposées. Sans action à court terme, le foncier situé au sud de la Commune pourrait être gravement menacé à terme.

<u>Illustration :</u> vue globale propriété M. X (flèche rouge) – proximité estuaire de la Slack et de l'embouchure, Ambleteuse – 7 août 2023

694 Un riverain est propriétaire d'un bien situé à proximité d'une parcelle communale appelée « Parc à bateaux ». Le riverain dénommé M. X, est propriétaire d'une habitation sis. rue du Fort à Ambleteuse, limitrophes à deux parcelles appartenant à la Commune. Les parcelles dont M. X est propriétaire, sont menacées par d'importants désordres liés au phénomène d'érosion. Le riverain indique déplorer l'absence d'entretien par la commune des parcelles dont elle est propriétaire, qui a pour conséquence d'entrainer la dégradation du talus appartenant à la commune, mais également la dégradation de l'enrochement qu'il a fait réaliser en 2002 sur ses parcelles afin de protéger son terrain. La Commune, alertée à des nombreuses reprises, avait assuré, en juillet 2017, qu'elle procéderait prochainement à des travaux d'enrochement. Rien ne fût entrepris par la commune, si bien que l'état des lieux s'est brutalement dégradé, avec l'effondrement, le 4 janvier 2018, d'un Blockhaus qui était initialement situé en haut du talus. Le riverain indique avoir une nouvelle fois adressée une mise en demeure à la Commune le 19 janvier 2018, sans résultat. Celui-ci indique également que les expertises commandées par lui, concluaient, « sans équivoque » à des travaux d'enrochement sur sa parcelle et de pose d'un géotextile, à défaut de quoi, le phénomène d'érosion déploré allait mettre en péril sa propriété. La Commune n'a toutefois pas engagé ces travaux de sorte que le 6 juin 2020, l'accès béton situé sur la parcelle du riverain s'effondrait. Le 16 novembre 2020, le coin situé au sud-ouest

de la clôture, appartenant au riverain, s'est effondré. Le riverain a déposé une requête tendant à ordonner à la Commune d'Ambleteuse d'effectuer les travaux d'enrochement nécessaire à la stabilité du site, et à titre subsidiaire, de désigner un expert afin de dresser constat de la situation.

695 Par une ordonnance rendue le 22 janvier 2020[1081], le juge considère que les causes de l'érosion étant diverses – par changement du lit de la *Slack*, par la montée des eaux de la Manche et par migration du sable. Aussi, selon le juge, la responsabilité financière de l'administration pour la mise en œuvre des travaux pouvait tout aussi bien relever de l'intercommunalité. Dans sa décision, le juge n'a pas observé la propriété de la Commune. Pour lui, *« il apparaît qu'elle n'est plus compétente en matière de prévention des inondations »* et que la requête est par définition *« mal dirigée »*. Par une nouvelle saisine du juge des référés, M. X a redirigé sa requête contre l'intercommunalité la Terre des 2 Caps du fait de sa compétence GEMAPI, contre le Pôle Métropolitain Côte d'Opale (PMCO) puis l'État.

696 Ce dossier illustre les difficultés à déceler l'acteur littoral compétent au regard de désaccords sur le risque en présence, sur l'origine du phénomène à partir de périmètres administratifs, de compétences et de titres de propriété en concurrence. La configuration des lieux est enfin un point central dans cette étude.

697 Le site objet du litige est situé à proximité du Fort d'Ambleteuse et à l'embouchure de la Slack comme le montre la photo aérienne reprise ci-dessus. Le front de mer au droit du secteur urbanisé dispose d'une protection de type perrés.

[1081] **TA Lille**, 22 janv. 2020 n°190588

698 <u>Les désordres constatés le 26 mars 2024 sont les suivants :</u>

- L’érosion des talus et notamment du jardin de M. X

- L’érosion des talus du terrain propriété de la Commune d’Ambleteuse :

- Effondrement par glissement et rupture de talus du blockhaus situé en haut du talus :

- Vestige d’un ancien perré en pierre de maçonnerie avec présence encore visible en pied d’un parafouille en bois et des pierres maçonnées, désormais à l’état résiduel, n’assurant plus aucune protection contre la mer, l’ouvrage de génie civil ayant été totalement disloqué et détruit, au fil des années, sans restauration efficace :

699 Lors des échanges avec M.X[1082], celui-ci indique que l'expert missionné estime que l'origine des désordres constatés est en lien avec la disparition de ce perré ancien, ouvrage de génie civil, disloqué et totalement détruit, qui assurait dans le passé la protection des terres contre la mer. L'érosion constatée ne serait donc pas « naturelle » selon l'expert mais « provoquée » par la disparition de cet ouvrage. Dès lors, les conditions de marée, les surcotes éventuelles de pleine mer, les conditions de courants et de vents, influencent les caractéristiques des houles. L'action des vagues et du déferlement à la côte, à défaut de protection efficace, impacte désormais et localement le trait de côte.

700 Ces désordres constatés et provoqués par la disparition de l'ouvrage de défense côtière nécessitent des travaux de génie civil maritime une barrière de protection contre l'érosion et les effets de la mer. Toutefois, aucun travaux n'a été réalisé et aucune autorité administrative indique être compétente sur cet espace. Les arguments des parties divergent et celles-ci ne parviennent pas à s'accorder sur l'autorité gestionnaire :

701 Arguments relevés auprès du riverain M.X : le riverain indique être intervenu pour protéger sa parcelle en août 2023 (enrochements). Les désordres ont continué d'évoluer sur la période 2002 à 2024 à défaut, selon lui, de protection efficace sur la parcelle communale (parc à bateaux) située en contrebas et donc connexe à son jardin ;

702 Arguments relevés auprès de la Commune : la Commune fait remarquer que l'intercommunalité, le PMCO et l'État ont refusé *« d'assumer leur responsabilité dans ce dossier »*[1083]. La Commune se dit *« victime du mutisme »*[1084] de ces intervenants et souhaite être moteur d'une concertation permettant d'établir un projet de travaux ». La Commune explique avoir pris des dispositions de sécurité pour prévenir les risques d'effondrements, d'éboulement et d'érosion par un arrêté du 30 décembre 2021 portant fermeture du parking à bateaux devant le Fort d'Ambleteuse. S'il interdit effectivement l'accès du public aux berges de la Slack, le talus continue de reculer. La Commune conteste l'argument selon lequel le défaut d'entretien et le défaut de restauration efficace du perré ancien (désormais disloqué et détruit) est très antérieur à la date de transfert de compétence GEMAPI et au procès-verbal de mise à

[1082] Rencontre du 26 mars 2024
[1083] Rencontre du 26 mars 2024
[1084] *Ibid.*

disposition des biens utiles à l'exercice de la compétence par l'intercommunalité le 19 avril 2021. La Commune explique que la disparition du perré n'est qu'un événement ponctuel et n'est pas la cause du phénomène d'érosion. Pour elle, l'entretien de la zone relèverait de l'État ;

703 Arguments relevés auprès de l'intercommunalité : la CCT2C indique avoir contractuellement défini les ouvrages de défense contre la mer avec la Commune. Les perrés actuels dénommé « Nord et Sud », participe à cette protection contre la mer. La CCT2C explique qu'au moment du transfert de compétence GEMAPI, l'ancien perré aujourd'hui détruit et disloqué n'était plus en état de fonctionnement, ni sécurité depuis de nombreuses années. En conséquence, cet espace ne serait pas transféré à la CCT2C qui a sa charge ni sa gestion, ni son entretien au titre de la GEMAPI (la descente à bateaux au Sud desservant le Fort Vauban ainsi que la promenade et les aménagements liés). L'intercommunalité explique que l'érosion serait bien « naturelle » et liée au changement de lit du fleuve côtier dit *La Slack* situé à proximité de la zone. Pour elle, l'État serait, en sa qualité de propriétaire et gestionnaire du DPM, responsable de cet espace dont fait partie l'estuaire de *La Slack* lequel, indique l'EPCI, entre dans le périmètre du Parc Naturel Marin protégé et que les terrains de la rive sud de l'estuaire appartiennent au CDL. A ce titre, elle rappelle que la circonstance que le cours d'eau La Slack, situé en amont de l'estuaire, ne fasse pas partie du Domaine Public Fluvial (DPF) n'a pas d'incidence sur la responsabilité de l'État en ce que la propriété du particulier menacé serait uniquement riveraine de l'estuaire de la Slack et donc du DPM de l'État. Le second argument de l'EPCI relève des contours de la compétence GEMAPI qui selon elle n'englobe pas l'érosion côtière à la différence de la submersion marine. Elle prend appuie sur la jurisprudence Syndicat secondaire le Signal du 16 août 2018 et du caractère facultatif des SLGITC prévues à l'article L. 321-16 du Code de l'environnement.

704 Arguments relevés auprès des services préfectoraux : l'État indique une certaine négligence de la Commune sur sa parcelle (Parc à bateaux) à l'origine des désordres constatés. Pour la préfecture, les désordres ne relèvent pas de son domaine public fluvial mais uniquement de l'abandon de l'entretien et de la gestion de l'ancien perré par la Commune et l'EPCI. L'État s'appuie sur une réponse ministérielle du 30 juin 2016 laquelle énonce que *« la compétence GEMAPI (…) intègre bien les gestions de tous les ouvrages naturels ou artificiel (…) des effets*

des submersions marine ou des reculs du trait de côte »[1085]. Pour les services préfectoraux, il incombe « seulement » à l'État de fixer une stratégie nationale de gestion intégrée du trait de côte. Ainsi, l'ouvrage pourtant détruit ne peut relever que de la compétence GEMAPI et l'État ne peut être concerné par des travaux de rétablissement dudit perré. Si l'estuaire de la Slack est très probablement dans le DPM de l'État, celui-ci indique toutefois que le perré ancien relève de la compétence GEMAPI de la CCT2C.

705 Il ressort de ces diverses réponses ou argumentations recueillies que :

- Les acteurs institutionnels et le riverain ne parviennent pas à s'accorder sur le risque en présence et ses causes. Pour les uns il s'agit d'une érosion « naturelle », pour d'autres elle serait provoquée par les qualités du perré ancien, aujourd'hui détruit et disloqué ;

- Les acteurs ne sont pas réunis en stratégie locale, l'argument facultatif de son opportunité au sens de l'article L. 321-16 du Code de l'environnement étant soulevé ;

- La Commune est bien propriétaire de la parcelle « parc à bateaux » érodée, laquelle menace la propriété du riverain. Cependant, elle indique que le perré situé en amont du « parc à bateaux » relève de la compétence GEMAPI et donc de l'EPCI. Ce que réfute l'intercommunalité aux termes de la convention de mise à disposition des biens au moment du transfert de compétence GEMAPI en 2018 ;

- La concurrence de périmètres d'intervention (CDL, Parc Naturel, syndicat mixte de bassin), de propriété (DPF ; DPM ; privé ; communal), de compétence (GEMAPI) ne permet pas d'atteindre le stade de « projet » en l'absence de solution commune et faute d'abord de cadre lisible et stratégique ;

- La consistance de la compétence GEMAPI fait elle aussi débat puisque l'érosion doit être, pour les uns, partie intégrante de la compétence GEMAPI, et pour la principale intéressée, le phénomène n'est nullement visé par le Code de l'environnement dans le champ d'application de la compétence ;

[1085] *Op. cit.*

- Au regard de la matière sédimentaire objet de l'érosion (principalement du sable), le riverain craint que la qualification d'érosion dunaire ne lui soit opposée au même titre que les copropriétaires du Signal en 2018. Décision qui supposerait que le riverain prenne à sa charge les frais de protection de sa propriété contre le phénomène naturel. Si ce dernier indique avoir déjà réalisé, à ses frais, des enrochements (en 2002), il énonce que le coût des travaux serait désormais beaucoup plus élevé en 2024 du fait d'une « inaction » des personnes publiques sur les espaces connexes à sa propriété. Cette crainte justifie selon lui un contentieux, toujours en cours, aux fins de clarifier les responsabilités en cause.

706 Aussi, en sus d'une fréquentation touristique attractive, le front de mer forme une zone à enjeux économiques, sur laquelle l'urbanisation à proximité du rivage se poursuit. Ainsi, un projet de deux immeubles, comprenant huit logements a été autorisé en janvier 2022 sur une dent creuse.

<u>Illustration :</u> dépôt permis de construire « vue sur mer » – 8 août 2023

707 Aujourd'hui, Ambleteuse fait le choix d'une protection isolée et ponctuelle (digue) voire d'une inaction (pour les extrémités menacées). La gestion non active du littoral peut être admise. Ne pas gérer le littoral menacé revient en effet à considérer que l'absence d'enjeux ou du moins la présence d'enjeux socio-économiques faibles ne justifient pas la définition d'un mode de gestion ni même un investissement pour leur protection. Cette option peut également découler d'un sentiment de résignation face aux risques littoraux. Comme évoqué précédemment dans l'étude de la solution « dépoldérisation », l'inaction peut aussi être volontairement recherchée et introduite dans une stratégie d'adaptation. En effet, d'un point de

vue environnemental, la gestion non active peut être perçue comme bénéfique par les gestionnaires de sites naturels. Les cahiers d'habitat Natura 2000 préconisent ainsi ce mode de gestion, lorsque les sansouïres et les boisements dunaires, habitats à forte valeur patrimoniale et paysagère, sont menacés. Or, à Ambleteuse, la répartition des milieux urbanisés impactés invite à une stratégie globale de gestion du trait de côte qui doit être recherchée afin de protéger le foncier en présence, potentiellement avec les deux communes voisines menacées d'Audresselles et de Wimereux soumises à l'érosion dunaire et à la submersion marine. En premier lieu, eu égard aux enjeux économiques et sociaux situés en arrière de la digue, la méthode « lourde » s'apparente à un moyen d'action suffisamment opportun pour s'insérer dans une stratégie d'adaptation. Elle nécessite toutefois de soulever des prérequis financiers et politiques entre la commune et l'EPCI, compétent en matière GEMAPI, afin de lever les blocages techniques ne permettant pas de remédier à l'amélioration de l'ouvrage public à ce stade. Au titre des deux espaces, non gérés, à ce jour, l'application de méthodes « souples » doit être recherchée de façon à établir une gestion « mixte » avec l'ouvrage de défense situé entre ces derniers. En effet, un « tout à la gestion douce » ne saurait être politiquement audible sur le plan local et sensible du point de vue de l'acceptabilité sociale. En ce sens, une propriétaire d'un bien situé au sein de la résidence menacée par l'érosion dunaire (côté droit digue) explique : *« La digue est rassurante pour les habitants situés en arrière de celle-ci. Pour ma part, et sans doute pour mes voisins (de la résidence), nous craignons les tempêtes régulières et appelons désormais à une action, efficace et concrète, que nous attendons depuis dix ans »*[1086]. Les riverains de la résidence en question viennent en effet de fonder une association de défense de leurs biens face au risque d'érosion. Le trait de côte recule ainsi régulièrement par la forte intensité des vagues qui viennent se plaquer sur la dune, à quelques mètres seulement des propriétés privées. Pour ce faire, il pourrait être recherché plusieurs solutions à l'image du rechargement sédimentaire voire de l'apport de matières rocheuses afin de mieux lutter contre ledit phénomène. D'autre part, à l'extrémité gauche de la digue cette fois, les quatre maisons directement menacées par l'érosion dunaire voient leurs jardins progressivement grignotés par l'effet éolien sur la dune située en contre-bas. Il y a lieu, potentiellement, de rechercher ici un apport sédimentaire combiné à l'apport de branchages et la pose de végétations fixatrices (oyats) afin de maintenir ledit apport délimité par des ganivelles. Dans la mesure où cet espace menacé est situé à quelques mètres d'un bien classé monument historique (Fort

[1086] Entretien du 7 août 2023, à Ambleteuse

d'Ambleteuse), la méthode « douce » plus intégrée au paysage naturel en place permettrait de ne pas contrarier l'homogénéité terre-mer actuelle. De plus, l'usage d'une méthode « douce » s'avère plus en phase avec des zones classées à proximité directe de l'espace menacé (Natura 2000, ZNIEFF etc.). Enfin, elle permettrait d'inviter et de mobiliser, dans un esprit stratégique, des acteurs tels que le CDL ou le département au titre du Grand Site (Cap Blanc-nez – Cap Gris-nez) qui ont engagé, en sus de leurs compétences foncières, une stratégie de préservation du littoral.

708 Dans des perspectives foncières, une commune comme celle étudiée en l'espèce ne peut pas envisager de recul stratégique à défaut de fonciers disponibles et suffisants en arrière. Les solutions précitées, notamment « souples » peuvent donc être expérimentées puis réitérées en cas de dégradations faute de solutions alternatives permises par la configuration des lieux. Dans un scénario plus grave, dans lequel les habitations les plus proches du rivage seraient gravement menacées, la collectivité doit tout de même pouvoir réfléchir à une stratégie foncière à l'horizon 2050 voire 2100 en complément de ces méthodes de gestion, qu'elles soient « lourdes » ou « douces ». Une stratégie d'adaptation foncière à l'horizon 2100 pourrait ainsi considérer des espaces aujourd'hui abrités mais potentiellement menacés à cet horizon.

2. <u>Des méthodes de gestion à combiner à des choix fonciers et stratégiques à « horizon 2100 »</u>

709 Suivant un scénario « catastrophe » potentiel à l'échéance 2050 ou 2100, basé sur les prévisions scientifiques, la Commune doit pouvoir réfléchir à l'adaptation du foncier en présence concomitamment à la gestion « douce » ou « dure » des espaces. A l'aune de l'état actuel du droit, et des réflexions opérationnelles évoquées ci-avant, celle-ci pourrait avoir le choix entre deux modes d'action :

710 **D'une part, au travers d'un cadre foncier hors loi « Climat et résilience » :** dans son rapport d'observations définitives et sa réponse du 17 novembre 2023, intitulé *« Communauté de Communes de la Terre des Deux-Caps - Enquête nationale relative à la gestion du trait de côte »,* la Chambre régionale des comptes Hauts-de-France note, dans son intitulé 2.2.2.4 : *« **Un refus** des communes de la CCT2C d'intégrer la liste des communes vulnérables »*[1087]. C'est le

[1087] Voir Annexe 1 - n°1.1

cas d'Ambleteuse. Si la commune comme d'autres communes littorales voisines menacées, n'est pas inscrite dans la liste visée à l'article L. 321-15 du Code de l'environnement, celle-ci doit néanmoins pouvoir réfléchir à une stratégie foncière d'adaptation, pour les biens menacés par l'érosion dunaire (deux extrémités de la digue). Cette dernière pourrait en effet porter sur l'acquisition préventive de biens ou parcelles situés en arrière, éloignés du rivage, pour constituer une assise suffisamment large en cas de besoin de reculer stratégiquement des biens situés en première ligne au sein de ZAC ou ZAD. Un partenariat foncier pourrait être recherché dès aujourd'hui avec des acteurs spécialisés comme un EPF, par la signature de conventions pré-opérationnelles. Dans l'optique d'une politique foncière sans projet de « relocalisation », il peut être opportun de réfléchir à la résilience du bâti en présence, pour les biens non protégés par l'ouvrage de défense, par le biais de l'outil stratégique OPAH. Plus globalement encore, l'opération pourrait concerner la zone basse, située en arrière des marais naturels de la Slack, voire tout bien situé à proximité du rivage. Si effectivement la très grande majorité des biens bénéficie d'un étage pour y établir une « zone refuge » ou une « pièce de survie », une opération de rénovation du bâti de grande ampleur pourrait permettre de veiller à la résilience des habitations identifiées comme menacées face au phénomène de submersion marine par le PPRL : comme les biens bénéficiant de combles non aménagés ou encore les habitations anciennes dont la structure (murs) présente des signes de vétusté et donc de vulnérabilité à l'eau. Cette opération de rénovation pourrait consister notamment en la création de rampes d'accès à l'étage « survie » pour les personnes vulnérables, la pose d'anneaux pour faciliter l'intervention des secours etc. Ladite rénovation pourrait être combinée à l'emploi d'une méthode douce sur les marais faisant le lien entre la mer et les habitats en zone basse (zone « tampon »).

<u>Illustration :</u> biens situés en zone basse, à l'arrière des marais de la Slack, Ambleteuse (capture d'écran, Géoportail)

711 La rue de l'écluse, située en zone basse (au sein du cercle identifié en jaune), est en première ligne, à l'arrière des marais. Il y a lieu de dresser un constat sur la typologie du bâti et sur la perception des populations à la fois sur le risque mais également sur la confiance portée sur leurs biens face à une éventuelle menace littorale[1088].

Perceptions et perspectives	Se sent aujourd'hui menacé par la submersion marine	Émet des craintes à moyen-long terme (2100)	Confiance sur la capacité de son bien à résister à un phénomène de type « Xynthia »	Favorable à une stratégie d'adaptation du foncier si besoin	Favorable à l'emploi d'une méthode « douce »	Favorable à l'emploi d'une méthode « dure »	Favorable à une relocalisation préventive
Résident(s) – panel sondé de 45 habitants	16	42	13	36	38	12	3

712 Il ressort de ces données que, même situé en zone potentiellement inondable du fait du rivage à proximité et de marais au pied de certaines propriétés privées, seul un peu plus du tiers des riverains se sentent aujourd'hui menacés. Plusieurs témoignages de propriétaires expliquent successivement que : *« Nous connaissons notre proximité à la mer et c'est d'ailleurs pour cela que nous avons acheté dans les années 1990, pour le cadre de vie paysager. Pourtant, je ne connais pas mon niveau de risque actuel et le moyen de le connaître ; Mon mari et moi-même sommes présents dans le bien uniquement l'été (…) nous évitons donc les tempêtes hivernales »*[1089]. Quant à la perception de la menace littorale à plus long terme, à l'horizon 2050 voire 2100 notamment, la quasi-totalité du panel sondé émet des craintes. Un propriétaire, responsable d'une association de protection de l'environnement locale, présent sur les lieux depuis 1982, explique : *« J'émets des craintes sur la capacité de la zone à résister à une submersion marine de forte intensité, aidée par la Slack*[1090] *et le changement climatique »*. Une trentaine de

[1088] Étude menée le 10 août 2023 (porte à porte), selon un panel interrogé de quarante-cinq habitants.
[1089] Témoignages recueillis le 10 août 2023, rue de l'écluse, Ambleteuse
[1090] Fleuve côtier relié à la mer

riverains se disent favorables à l'adaptation du foncier afin de prévenir toute inondation, si l'hypothèse devient nécessaire. Des propriétaires, plus récalcitrants ou indécis expliquent leurs refus par le coût potentiel d'une éventuelle rénovation du bien à leur charge, sauf à obtenir au moins 50% de financement public par exemple. Quant à l'idée de reculer, préventivement, celle-ci rencontre une opposition quasi-totale. En effet, pour les riverains, il n'y a pas lieu de penser la relocalisation dès lors que le danger n'est pas « visible » et qu'aucune zone située dans la commune ne pourrait leur permettre de retrouver des conditions de vie similaires (paysage, emplacement etc.). Le croisement des seuls témoignages en faveur d'une telle option, difficilement acceptable sur le plan social à ce stade, émet lui aussi des conditions à l'idée d'un recul : un financement suffisamment important permettant d'acquérir un bien au moins équivalent et de réparer le préjudice d'attachement aux biens majoritairement familiaux en l'espèce. Ces raisons coïncident donc avec la préférence d'adaptation, au besoin du bâti, combinée à une gestion de la zone naturelle située en amont des propriétés. Une très large majorité de riverains opteraient d'ailleurs pour une gestion « souple » du littoral environnant plutôt qu'une gestion « dure ». Néanmoins, les discours varient selon le niveau de danger. Une riveraine indique : *« si le danger venait à être trop visible et pressant, je serais plus rassurée de voir une digue au bout du marais (…) je serais prête à partir si le bien est condamné à court terme »*[1091].

713 D'autre part, à travers le cadre « Loi Climat et résilience » : la Commune d'Ambleteuse, comme d'autres communes voisines, pourrait opter pour une intégration au dispositif récent visé à l'article L. 321-15 du Code de l'environnement. Or, au-delà du cheminement politique et administratif aux fins d'intégrer la liste, cet article réserve les outils de maîtrise foncière aux communes vulnérables au « recul du trait de côte » et non à la submersion marine notamment. De plus, si le droit de préemption dédié à la gestion de ce recul peut permettre de constituer des réserves foncières en vue de prévenir les conséquences du risque, ce dernier s'applique dans les seules zones exposées et délimitées par le PLU(i) classées selon une perspective de 30 ans ou entre 30 et 100 ans. Dès lors, sauf à s'appuyer sur d'autres outils de maîtrise foncière, il n'est pas possible, en l'état, d'acquérir préventivement en arrière (hors de ces zones menacées) en vue de procéder à une éventuelle relocalisation. Les témoignages recueillis par les élus littoraux allant de Boulogne-sur-Mer à Calais expliquent que

[1091] *Ibid.*

l'intégration à cette liste pourrait également envoyer « un mauvais signal » à la population et freiner « l'attractivité immobilière » et donc économique sur la commune, du fait par exemple du risque de moins-value pour les biens proches du rivage. D'autres critiques sont cette fois partagées avec des communes du Calvados, à savoir Cabourg, Villers-sur-Mer et Blonville-sur-Mer qui ont toutes trois donné un avis défavorable à l'intégration au sein de la liste susvisée. Pour elles, le refus de rejoindre la liste est lié aux effets sur l'urbanisme communal. Les élus de ces communes perçoivent en effet le dispositif et notamment la délimitation des zones menacées 0-30 et 30-100 ans comme des *« contraintes urbanistiques »*[1092] où seuls les travaux de réfection ou d'adaptation de constructions existantes seront autorisés ainsi que les constructions démontables nécessaires à des services publics ou activités économiques exigeant la proximité immédiate de l'eau. Dans la seconde zone, les craintes se portent sur la démolition de toute construction nouvelle et des extensions de constructions existant à la date d'entrée en vigueur du PLU(i) lorsqu'en raison du recul du trait de côte la protection des populations ne sera pas garantie au-delà de trois ans.

714 L'étude et les travaux menés à Ambleteuse, commune type littorale, permettent de constater une difficile prise en compte de la totalité des espace menacés. La protection du foncier est classique et résulte d'un ouvrage de défense qui, bien qu'endommagé en 2018, protège les seules habitations situées en arrière de celui-ci. Les habitations voisines, aujourd'hui menacées par un recul sédimentaire, par érosion ou ruissellement, ne sont pas englobées dans une politique de gestion du littoral. Ainsi, une méthode « souple » pourrait permettre de remédier, à titre expérimental et complémentaire à l'ouvrage de défense, à la vulnérabilité de ces espaces. De plus, une réflexion sur l'adaptation du foncier, potentiellement menacé à un horizon plus lointain (2100), est absente et peine à s'installer dans le débat politique local. Pourtant, une majorité de riverains sondés doutent de la résilience de leurs biens à une catastrophe de grande ampleur.

715 Au cours du mois d'avril 2024, Ambleteuse et plusieurs des communes voisines telles que Audinghen, Tardinghen et Wissant, ont manifesté l'intention de rejoindre la liste des communes « socles ». Ces volontés politiques sont toutefois en projet et les désordres constatés à Ambleteuse, du fait des risques littoraux, demeurent. Il ressort de nouveaux entretiens auprès de riverains menacés à Ambleteuse que l'inscription au sein de la liste des communes « socles »

[1092] **PERROTIN F**., « Moins-value en vue pour les biens situés au bord de mer », *Lextenso*, 27 janv. 2023

ne permet pas de répondre à l'urgence en cours, à court terme. Un riverain menacé au sud d'Ambleteuse explique : *« Le fait que la commune rejoigne ou non cette liste emporte peu d'effets pour ma situation et celle de mes voisins. Des travaux d'urgence sont à mener dès aujourd'hui lesquels relèveront soit de la compétence GEMAPI de l'intercommunalité, soit de la Commune d'Ambleteuse du fait de sa propriété qui jouxte la mienne, soit de l'Etat en raison de l'embouchure de la Slack voire de ma responsabilité au sens de la loi de 1807. Le juge nous le dira. En quelque sorte, nous aurions pu depuis plusieurs années et pouvons agir dès aujourd'hui sans attendre la liste des communes « socles ». C'est un sentiment d'immense gâchis »*[1093]. Dès lors, les outils récents « Climat et résilience » font ressortir une utilité pour les situations foncières de l'extrême urgence nécessitant une acquisition par préemption afin de démolir préventivement, pour les biens désormais situés à quelques mètres du rivage. C'est le cas pour trois habitations à Tardinghen. Ils sont également utiles à la prévention et à la planification stratégique du plus long terme. Toutefois, comme le démontre la situation à risques au sein de la Commune d'Ambleteuse, les outils récents sont à ce stade inappropriés puisqu'aucun riverain n'est en situation de menace au point qu'il faille acquérir son bien. L'urgence se situe sur les espaces naturels alentours, en recul dunaire, en contrebas des habitations, ou sur la rénovation de l'ouvrage de défense, toujours dégradé depuis le passage de la tempête Eléanor de 2018. Deux cas qui relèvent de compétences préexistantes à la loi « Climat et résilience » et aujourd'hui bloqués pour des motifs administratifs, contentieux et politiques.

[1093] Entretien 26 mars 2024, riverain au sud de la Commune d'Ambleteuse

Conclusion Section 2 :

716 La protection des enjeux présents en zone côtière, et plus précisément des biens, doit être recherchée au sein d'une stratégie foncière. Elle doit constituer une alternative voire une étape intermédiaire au potentiel repli stratégique en cas d'aggravation de la menace. L'adaptation par rénovation invite à la construction d'un montage équilibré tenant compte des propriétés en présence, de l'occupation de la zone, selon des modes opératoires et un calendrier cohérents avec le niveau de menace. Les porteurs de projet doivent rechercher un périmètre pertinent et global de rénovation (OPAH), en considération des situations de l'urgence qui renforceront la vulnérabilité de l'Homme au risque : bien dangereux, dégradé, indigne, insalubre. La « littoralisation » d'outils fonciers, qui induit l'évolution du droit, pourra contribuer à une meilleure responsabilisation des propriétaires en présence. Par le développement d'une ORI propre au littoral, le propriétaire pourrait être invité par la collectivité à réhabiliter son bien dégradé pour réduire sa vulnérabilité. Il faut enfin tenir compte de l'environnement du bien, et des méthodes employées par les collectivités pour lutter contre les risques littoraux. L'usage mixte des approches de gestion douce-dure doit se combiner au projet stratégique et global du territoire. Par ce biais, des territoires, comme Ambleteuse, qui ne pourraient reculer en l'état de leurs réserves foncières, pourraient mieux se projeter sur la base de cette corrélation entre méthode de protection du territoire et faculté d'adapter le foncier en cas d'aggravation des risques littoraux.

Conclusion Chapitre 1 :

717 La mobilisation du droit foncier au profit de l'adaptation du littoral est pertinente. En ce sens, les collectivités menacées doivent être en mesure de se saisir des outils nouveaux tendant à matérialiser la recomposition. Or, le législateur, qui réserve ces opportunités nouvelles au seules collectivités « socles », est silencieux pour le reste des collectivités littorales menacées, qu'il convient pourtant de considérer. Il l'est également sur le montage permettant d'user de ces dispositifs pour atteindre les objectifs que la loi identifie : la relocalisation et la renaturation. Plutôt, chaque territoire soucieux de s'adapter à la pluralité des menaces côtières doit pouvoir s'impliquer dans la réduction de la vulnérabilité de ses enjeux côtiers. Pour y parvenir, il est nécessaire qu'il puisse s'inscrire dans une réponse foncière à l'appui d'une large palette d'outils opérationnels et adaptés à la configuration des lieux. La considération du risque par le droit, notamment foncier, doit dès lors mieux s'ouvrir aux réalités littorales. D'abord, il faut penser le repli stratégique comme une des solutions face aux risques littoraux, et non au seul recul du trait de côte. Une perspective qui induirait une évolution du champ d'application des outils de la maîtrise foncière en ce sens. La relocalisation doit être également rendue possible par des moyens opérationnels efficients en vue de préparer l'assiette de projet, que la collectivité soit « prioritaire » au sens du Code de l'environnement ou non. Enfin, le législateur doit aborder l'optique foncière d'adaptation, non pas par la seule relocalisation-renaturation, mais aussi par le renforcement des enjeux fonciers en présence dans le but de réduire leur vulnérabilité. Là encore, la rénovation des zones urbanisées à court ou long terme, nécessite l'impulsion d'outils opérationnels saisissables par toute collectivité du littoral en vue de traiter des multiples spécificités et qualités des biens en présence. La capacité du droit à offrir des moyens d'action suffisamment « littoralisés », pour que la collectivité puisse dégager « la » solution foncière adéquate à sa vulnérabilité, s'explique par la logique d'un projet global. Celle-ci nécessite effectivement une sécurité juridique dans la matérialisation de l'action de l'utilité publique sur une échelle pertinente. La détermination de solutions foncières pour les espaces menacés est un premier paramètre à la concrétisation des projets de territoire littoraux. Seulement, pour favoriser son acceptation, la réponse foncière doit s'inscrire dans un processus plus large qui va légitimer son opportunité sur et pour le territoire **(Chapitre 2)**.

Chapitre 2 : Une méthode multifactorielle au service de la concrétisation du choix politique local

718 Les territoires côtiers peuvent trouver, dans les dispositifs fonciers, les moyens matériels et techniques permettant d'accéder à l'opération projetée. Or, les conséquences que peuvent induire une recomposition d'ampleur des usages du littoral méritent que les hypothèses d'adaptation soient posées dans un processus stratégique de réflexion et d'appropriation territoriales. Pour cela, la formation de la résilience des zones impactées doit s'insérer dans une logique de réflexion locale et globale. Tenant compte du défi de l'acceptabilité sociale, le projet de territoire du littoral « de demain » implique une offre pertinente et raisonnée envers les enjeux, transposable aux politiques publiques locales des collectivités **(Section 1)** et co-construite par une gouvernance partenariale réformée **(Section 2)**.

Section 1 : De l'opportunité de s'adapter aux risques à son intégration dans les politiques publiques locales

719 Penser l'adaptation aux risques littoraux implique une large réflexion sur l'opportunité de recomposer son territoire. Les instigateurs d'une stratégie de la sorte devront nécessairement se projeter dans un « idéal » durable qu'ils souhaiteraient voir se dessiner sur l'environnement littoral **(§ 1)** mais qu'il conviendra de traduire en droit pour s'insérer dans les politiques de planification du territoire **(§ 2)**

§ 1 : Vers une démarche prospective globale en faveur d'une approche intégrée du territoire

720 La matérialité d'un projet durable d'adaptation du littoral aux risques doit entrer en cohérence avec la notion de globalité. Cette dernière doit aiguiller la pertinence de la zone d'application et de ses enjeux à traiter **(A)**. Au prisme d'une expertise construire à l'échelle d'une commune littorale type, la formation du projet doit nécessairement s'inscrire dans une temporalité phasée **(B)**.

A. Dégager une zone de projet efficace pour y développer un projet d'adaptation crédible

721 L'efficacité des perspectives d'amélioration du territoire face aux risques va dépendre de sa réponse adaptée aux tenants et aboutissants de la problématique côtière donnée. Pour y parvenir, les réflexions doivent s'efforcer de prendre en compte une échelle géographique pertinente, laquelle doit être plus globale que celle aujourd'hui induite par le droit positif **(1),** et source de solutions adaptées et crédibles pour répondre aux enjeux présents sur celle-ci **(2)**.

1. Du « trait de côte » à la « bande côtière » pour mieux cerner les enjeux de l'environnement littoral

722 Le périmètre tel qu'il est envisagé depuis la nette saisie juridique du risque après « Xynthia » raisonne à travers le trait de côte. La Stratégie nationale imaginée en 2012 se dénomme par exemple en ce sens. Pourtant, il est nécessaire de dépasser ce périmètre pour maximiser le traitement de toutes les composantes à englober dans les réflexions stratégiques[1094].

723 Il convient pour cela de raisonner à l'échelle d'une bande côtière, considérée dans toute sa profondeur, et oser franchir les limites du seul danger, vers l'intérieur du territoire. Deux hypothèses de délimitation du périmètre d'étude, et donc de projet retenu pour les stratégies, sont envisageables :

- Le périmètre longitudinal : de ce point de vue, le périmètre d'étude pourrait difficilement se limiter à la seule zone côtière la plus impactée ou à enjeux (promenade, voie d'accès). Celui-ci doit aussi tenir compte des extensions induites par des politiques publiques et des projets ponctuels notamment comme les ouvrages de défense qui peuvent modifier l'évolution du trait de côte en raison d'un stockage sédimentaire suivi de l'érosion. Le territoire d'une commune, au sens administratif, apparait donc mal adapté pour fonder les limites dudit périmètre ;

- Le périmètre transversal : le périmètre d'étude vise ici, au minimum, la totalité du territoire impacté ou potentiellement impacté. Celui-ci est donc étroitement dépendant des observations faites par les autorités publiques et leurs partenaires (gestionnaires de sites etc.) mais aussi tributaire des projections qui sont toutefois rares voire quasi-inexistantes lors des prémices d'une stratégie qui vise justement à délimiter ces éléments. De quelques mètres suivant la configuration de la côte (sableuse ou rocheuse), la distance peut être de plusieurs centaines de mètres à compter du trait de côte ou du sommet d'une falaise. De ce point de vue, il est cependant nécessaire que la bande puisse

[1094] **TAUPIN B.**, « Érosion côtière : il faut que les populations parviennent à se projeter dans un autre avenir », Le Monde, 17 fév. 2023, en ligne

être davantage élargie sur des zones dites rétro-littorales, plus éloignées des enjeux, mais qui seront utiles pour reculer.

724 En second lieu, la consistance du périmètre de projet doit surtout tenir compte des enjeux présents, qu'il convient d'inventorier, sur toute la zone transversale au minimum. Les données à disposition des décideurs sont nombreuses afin de procéder à l'identification de ceux-ci. Pour mieux les cerner au plus près des réalités territoriales, une étude des données locales est à privilégier grâce aux constatations faites directement par les services et acteurs communaux ou leurs groupements (visite sur les lieux, contexte historique etc.) et collectées depuis la planification d'urbanisme (PLU(i), SCOT). A défaut, des données supra locales peuvent permettre de pallier des défaillances locales. C'est le cas à travers des inventaires des zones de protection règlementaire étayées en première partie des présents travaux (réseau Natura 2000, ZNIEFF, site classé etc.) ou d'espaces particuliers (parc naturel, ENS etc.).

725 De nombreux enjeux sont présents en bande côtière. Afin d'établir un schéma de priorisation, dans les cas les plus extrêmes notamment, il est donc utile de les identifier afin de les croiser avec les prévisions cartographiques liées aux aléas, puis d'estimer leur niveau d'exposition au risque littoral ou encore le terme auquel ils risquent d'être atteints. Car en réalité, en l'absence d'enjeux, ou en présence de très faibles enjeux, la mise en œuvre d'une stratégie d'ampleur moyennant une organisation matérielle et financière conséquente est cette fois plus discutable. Partant, si la réflexion globale portée sur une bande côtière est primordiale, un recensement des enjeux par secteur géographique donnerait l'occasion d'évaluer le niveau et le nombre d'enjeux, en présence ou non. Une méthode coût(s)-avantage(s), utilisée dans la formation de la zone de projet et les scénarios de prévention-gestion, permettrait de préciser les enjeux à protéger et les enjeux à abandonner, tenant compte des effets positifs ou négatifs sur l'économie et l'environnement etc. : coût d'un maintien ; conséquence pour la collectivité ; rentabilité ou non de l'enjeu ; besoin d'une proximité directe ou non avec la mer. Les avantages tiendraient au calcul des dommages évités face aux coûts de mise en œuvre de la stratégie qui formeront ensemble un résultat de rentabilité de l'intervention.

726 Les scénarios d'adaptation, notamment fonciers, auront ainsi à évoluer selon les enjeux littoraux en présence. Plusieurs catégories sont déterminables :

- Les enjeux fonciers (bâti) : le nombre d'habitants menacés, leur niveau de vulnérabilité selon leur position (en arrière de l'ouvrage ou non) ; infrastructures (WC publics, poste de secours, parking, voie d'accès, phare, etc.) ;

- Les enjeux écologiques et naturels : identification des enjeux de la faune, la flore ou l'habitat en zone de projet. L'identification doit ici contribuer à dégager les secteurs à haute sensibilité et ceux pouvant être impactés par l'action de prévention-gestion. Caractériser cette catégorie d'enjeux en amont de la gestion doit faciliter l'intégration des problématiques naturelles au sein du scénario retenu et alimenter les études spécifiques aux zones réglementaires éventuellement en présence (étude d'incidence Natura 2000, étude d'impact etc.). Cette analyse est nécessaire au choix des méthodes d'adaptation à employer (méthode souple) ; prise en compte des forêts potentielles par exemple ainsi que leur mode de gestion et leur surface (gestion publique de type ONF ou privée) ;

- Les enjeux socio-économiques : les terres agricoles (niveau d'activité et surface) ; loisirs ; hôtellerie de plein air ou non etc ; les activités des bâtis identifiés précédemment (commerce, bar-restaurant, école nautique etc.).

727 La délimitation de la zone de projet et la connaissance de ses composantes à enjeux est une condition de bonne lisibilité et de cohérence de l'action projetée. Elle doit être la plus large possible pour anticiper, par exemple, le besoin financier et technique (réserve foncière en rétro-littoral) suffisamment en amont de la réalisation du risque. Il reste que la démarche d'adaptation doit dégager des solutions suffisamment attractives à destination des enjeux présents dans la bande côtière pour parvenir à concrétiser les choix et orientations stratégiques.

2. Une solution crédible et équivalente en faveur des enjeux : un prérequis de l'acceptabilité sociale

728 L'intérêt que présente une opération stratégique du littoral réside dans l'engagement mutuel des acteurs prenants, qui en complémentarité des préoccupations des riverains, doit permettre une gouvernance politique locale en vue de réaliser le projet d'aménagement. La réussite du projet tient à une acceptabilité la plus large possible puis à un engagement fort des acteurs d'autre part. Les populations menacées doivent avoir le choix, si la configuration des

lieux le permet, de se prendre en main et d'exprimer le désir de rester sur les lieux moyennant une adaptation ou de reculer.

729 Dans l'hypothèse d'une recomposition des aménagements en présence, l'enjeu de la stratégie d'adaptation est de pouvoir procéder « en douceur », dans le respect des modes de vie des riverains. Dans le meilleur des scénarios, si la situation climatique et les risques le permettent, l'action côtière visant à relocaliser doit s'organiser dans le temps et limiter toute contrainte brutale. Les géographes qualifient ce schéma de territorialisation-déterritorialisation. Selon eux, la première implique *« une appropriation qui peut être juridique et économique (la propriété) ou symbolique (le sentiment d'appartenance, de connivence)* »[1095]. Inversement, la déterritorialisation induirait un processus de séparation. Cette approche scientifique du territoire dépasse ainsi les seuls cadres administratif et économique. Roger Brunet explique que *« le territoire ne se réduit pas à l'enracinement paysan dans un lieu, ni aux attachement citadins à un quartier, ni aux lieux fréquentés, il faut quelque chose de plus, et d'abord les sentiments d'appartenance (je suis là) et d'appropriation (c'est à moi, c'est ma terre ou mon domaine) »*[1096]. La nécessité de considérer l'attachement de l'individu à son territoire tout comme l'angle social doit être opportunément intégrée aux réflexions stratégiques. L'intégration des populations au projet, dès ses prémices, aura pour objectif de concourir à l'expression et de jauger le niveau d'attachement au territoire de celles-ci pour construire son adaptation.

730 A l'appui d'entretiens réalisés auprès de populations menacées[1097], la phase de transition durant laquelle le projet d'aménagement en zone nouvelle est dessiné doit permettre de dégager des garanties aux futurs relocalisés. Plusieurs d'entre eux expliquent vouloir obtenir, sur la zone nouvelle, des aménagements urbains, des équipements et nombre de logements au moins équivalents à la zone actuellement occupée. D'autres riverains évoquent quant à eux le besoin en commerces et zones dédiés à l'activité économique, voire en lieux mémoriels ou religieux. Pour la quasi-totalité du panel sondé, la projection d'un déménagement dans de nouveaux biens implique la sauvegarde des caractéristiques et des superficies des parcelles. De même, la stratégie d'adaptation doit prévoir la réinstallation des services privés et publics en zone

---

[1095] **BOURON J.B**, « Territoire, territorialisation, territorialité », *Revue Géoconfluences*, juin 2022, en ligne
[1096] **BRUNET R. et al**., *Les mots de la géographie, dictionnaire critique*, coll. Dynamiques du territoire, Ed. La Documentation française, 1992
[1097] Entretiens réalisés le 11 août 2023 (Côte d'Opale) partant d'un scénario relocalisation sur le même territoire communal (panel sondé : trente-deux riverains)

nouvelle. En sa qualité de projet de territoire, l'aménagement d'un quartier nouveau pourrait être l'occasion de programmer l'arrivée de services nouveaux ou complémentaires (crèche par exemple). En ce sens, la construction « en neuf » est l'occasion de développer des modes d'habitabilité adaptés à l'environnement en présence et l'usage de matériaux de construction performants en matière d'isolation. Aussi, l'acceptabilité sociale de la relocalisation dépendra de la qualité de vie promise en remplacement. Plusieurs riverains sondés expliquent que l'attractivité du quartier nouveau dépendra aussi de la réponse apportée aux besoins complémentaires. A titre d'illustration, le projet littoral doit tenir compte des problématiques connexes du territoire à l'image du défi de l'attractivité du territoire, de la dynamisation des cœurs de villes, villages, bourgs. Ces motivations impliqueraient par exemple l'intégration, au projet de relocalisation, d'un lieu de vie de type place publique comprenant des commerçants éventuels. Également, il faudrait répondre aux aspirations nouvelles des habitants permanents et secondaires avec par exemple l'aménagement d'espaces verts (parc public) ou de voies douces.

731 Plus précisément, l'appropriation de la zone de projet par ses futurs riverains est nécessaire. Il est en effet utile de tirer bénéfice d'une stratégie d'adaptation pensée suffisamment en amont, en permettant une identification de la zone par les populations concernées. Dit plus simplement, l'individu doit se projeter et *« s'imaginer vivre sur les lieux »*[1098] alors même que les travaux d'aménagement n'auraient pas encore débutés. Des projections, par exemple à l'appui de travaux de bureaux d'études et de maîtres d'œuvre permettront de dégager des plans d'aménagement du futur quartier.

732 A titre conclusif, il reste néanmoins à considérer l'enjeu environnemental du projet. En premier lieu, les porteurs de projet auront à se projeter suffisamment loin pour éviter de (re)créer des situations soumises à des risques naturels qui ont impliqué le départ quasi-forcé des riverains. Ce point implique une étude d'impact des effets de l'anthropisation sur l'environnement d'accueil. En écho au paragraphe précédent, le projet doit anticiper son impact potentiel sur le milieu naturel et l'écosystème déjà présent sur les lieux. Ce niveau d'intégration implique que l'opération d'aménagement soit soucieuse du paysage et de la nature. Des études règlementaires qui seraient propres au milieu environnant (réseau Natura 2000, sites

[1098] *Ibid.*

patrimoniaux etc.), seront autant d'éléments à prendre en considération au stade des réflexions du projet afin de mesurer les possibilités d'aménagement selon le milieu retenu et répondre favorablement, ou non, aux besoins des futurs occupants. La zone de départ « délaissée » ne doit pas être écartée du projet de territoire proposé avec et pour la population. Celle-ci doit être un moyen de compenser l'artificialisation nouvelle qu'induirait une relocalisation puisque celle-ci est potentiellement destinée à être renaturée progressivement, parcelle par parcelle déconstruite. Si le législateur venait à poursuivre une sélection de communes littorales « socles », auxquelles il réserve sa nouvelle boîte à outils de gestion du recul du trait de côte, alors seules ces dernières seraient concernées par l'objectif de renaturation à terme telles que les communes d'Ambleteuse et Wissant (Pas-de-Calais) par exemple. Pour le reste des communes littorales non listées à l'article L. 321-15 du Code de l'environnement, la zone de « départ » doit être mise à profit pour le devenir du territoire. Plusieurs fonctions pourraient être envisagées : élevages et cultures, espaces verts ou de loisirs, une renaturation totale etc. Ces dernières viendront agrémenter des caractéristiques culturelles, économiques ou environnementales auprès des habitants à la recherche d'une nouvelle identité territoriale.

733 L'alternative proposée aux riverains délocalisables doit être suffisamment attractive et inscrite dans les défis nouveaux du territoire. Équivalente voire plus compétitive, celle-ci peut être l'occasion d'y adjoindre des politiques publiques connexes, utiles au maintien de la population sur la commune par exemple. Cette phase de « transition » sur une échelle suffisamment globale du littoral menacé doit nécessairement tenir compte du contexte donné, de la temporalité donnée, au sein desquels le projet doit s'inscrire. Une réflexion à l'échelle d'une commune littorale menacée est opportune.

B. Cas d'application et perspectives sur un territoire littoral : la prise en compte d'une temporalité du court au long terme à Ambleteuse (Pas-de-Calais)

734 Tous les territoires n'appréhenderont pas la menace de façon uniforme, en raison de l'échelle de projet, mais aussi du fait du caractère proche de l'aléa, déjà visible pour un bon nombre d'entre eux, ou selon qu'il soit encore lointain. En ce sens, les SLGIBC, et toute action qui en découlerait, devront s'inscrire dans une temporalité de court, moyen ou long terme afin de préserver une cohérence entre l'état actuel de la situation et celui du projet abouti. A titre d'étude, les phases d'action pourraient s'articuler comme suit :

- A court terme : de nombreuses communes sont déjà impactées par l'érosion ainsi que par la submersion marine, à l'occasion de tempêtes hivernales notamment. Les réflexions stratégiques doivent donc se placer d'abord dans un travail d'état des lieux collectif, au-delà des frontières administratives, dans le but de mesurer les espaces et ouvrages d'ores et déjà impactés, ou encore d'entrevoir des travaux sur le foncier privé et public déjà réalisables (OPAH par exemple). L'état des lieux doit d'autre part considérer les enjeux les plus menacés afin d'établir des agissements prioritaires, et ce pour ne pas aggraver la vulnérabilité en présence et gêner les actions de plus long terme. A titre liminaire, le court terme doit être l'occasion d'amorcer les scenarios envisageables pour le territoire menacé : le laisser-faire sans stratégie ; le développement d'une stratégie de protection des biens publics et privés (par enrochements ou digues) ; envisager la stratégie du repli stratégique.

- A moyen terme : La ou les communes volontaires doivent être en mesure de décider du scénario retenu et amorcé durant le « court terme ». Si le choix retenu est celui d'une opération foncière d'ampleur, les réflexions doivent ici se pencher sur l'intégration des perspectives d'aménagement dans le débat local et dont la réalisation est attendue au stade du « long terme ». Les acteurs locaux devront donc veiller à l'étendue des zones déplaçables en arrière, lorsque cela est possible. L'enjeu, pour les décideurs locaux, est d'impulser la prise en compte d'une telle opération foncière dans l'évolution du territoire et de la ville. De même, l'espace menacé ou l'ouvrage de défense, doit encore, dans l'attente du projet « long terme » pouvoir prétendre à une protection temporaire, autour d'innovations « douces » par exemple.

- A long terme : Réalisation du projet retenu afin de supprimer, ou non selon l'option choisie, les enjeux soumis au risque littoral. De même, la résilience doit être l'objectif premier, à la fois dans la construction neuve et dans les opérations de réhabilitation et de rénovation puis sur le reste du territoire, plus éloigné de la zone côtière. En ce sens, des contraintes techniques de construction des bâtiments doivent pouvoir s'inscrire dans l'adaptation ou la résilience. Voir « loin », à l'horizon 2100 par exemple, mérite que la stratégie en cause puisse être capable de s'adapter aux potentielles évolutions du littoral et au processus dynamique du rivage, y compris par des opérations ou aménagements d'ampleur, sur la base de données scientifiques et administratives (Observatoire du recul du trait de côte ; PPRL).

735 Plus concrètement, tenant compte de la situation de la commune littorale d'Ambleteuse (62), les réflexions stratégiques pourraient s'articuler comme suit :

- A court terme - 2024 à 2030 : Ambleteuse, comme d'autres de ses voisines, est d'ores et déjà impactée au sein d'espaces communaux (extrémités de la digue, partie de la digue fragilisée en 2018 au passage de la tempête « Eleanor »). Celle-ci comprend également une zone encore non impactée mais potentiellement menacée à un horizon plus lointain (rue de l'écluse et alentours en zone basse) en raison de la présence de marais et d'un fleuve côtier. En premier lieu, et en lien avec les communes limitrophes, la Commune doit actionner l'emploi des méthodes ci-avant présentées (« souples » ou « dures ») sur les deux extrémités et rechercher la rénovation de la digue en associant l'EPCI compétent en matière GEMAPI. D'autre part, à ce stade, elle peut d'ores et déjà rechercher l'adaptation du bâti menacé ou potentiellement menacé. Concomitamment, et dans un souci de cohérence, la SLGBC de cet espace doit pouvoir entrer en phase avec les politiques menées sur la Baie de Wissant (Wissant, Tardinghen etc.) qui portent des réflexions sur une éventuelle relocalisation de la Dune d'Aval (deux-cents logements menacés). L'enjeu de transversalité entre les territoires doit permettre d'arrêter divers scénarios d'adaptation pour chacun des espaces menacés et une homogénéité vis-à-vis du patrimoine naturel en présence ;

- A moyen terme - 2030-2070 : Durant cette échéance, suffisamment longue, ces territoires peuvent arrêter la solution d'adaptation pour le territoire puis amorcer le choix retenu pour l'horizon « 2100 ». Pour ce faire, et dans l'hypothèse d'une solution de repli stratégique, elle entreprendrait une démarche de veille foncière, afin de s'assurer de la présence d'un espace suffisamment large pour permettre la faisabilité de l'opération en arrière en cas de non-amélioration de la situation, et ce malgré les actions du « court terme ». D'autre part, la solution littorale retenue doit s'insérer dans la politique du territoire et notamment s'articuler avec l'urbanisation en cours sur le reste du territoire, la politique environnementale ou encore les secteurs agricoles, économiques (tourisme) et sportif (centre tennistique situé sur l'ancien port d'Ambleteuse etc.) afin d'optimiser la globalité du projet d'adaptation. En cas de lacunes dans la libération d'espaces, les communes rétro-littorales, notamment rurales, pourraient être invitées à réfléchir à une politique urbaine suffisamment attractive pour projeter une stratégie d'accueil sur leurs territoires (Marquise, Rinxent, Beuvrequen

etc.) à quelques kilomètres des communes littorales. De même, les méthodes « souples » ou « lourdes » employées au stade du court terme doivent nécessairement se poursuivre durant cette phase de transition ;

- A long terme - 2070-2100 : La commune et ses potentiels partenaires doivent être en mesure de débuter l'opération retenue entre 2070 et 2100. Selon les espaces, les moyen et long termes peuvent être bouleversés par l'intensité et la fréquence des risques en présence. Raisons pour lesquelles, les réflexions et agissements locaux doivent être proactifs afin d'être suffisamment prêts et d'avoir la capacité d'entreprendre une anticipation éventuelle du « long terme » au stade du « moyen terme ». De façon alternative, la Commune et tout partenaire stratégique peuvent aussi être en mesure de « saucissonner » les échéances susvisées et les adapter à chaque espace selon son degré de danger, proche ou lointain, l'occurrence du risque, et son exposition. En effet, les deux extrémités des digues pourraient ne pas résister aux phénomènes d'érosion, de ruissellements, d'éboulements et de submersion jusqu'à 2100 ce qui impliquerait un départ ou une relocalisation en arrière plus tôt que l'échéance de projet (2050 par exemple).

736 Bilan des données récoltées (août 2023) à Ambleteuse (62) :

Perceptions et perspectives selon le quartier menacé	Prêt à s'insérer dans une réflexion stratégique d'adaptation de court terme (2023-2030)	Prêt à s'insérer dans une réflexion stratégique d'adaptation à moyen terme (2030-2070)	Prêt à s'insérer dans une réflexion stratégique d'adaptation de long-terme à l'horizon 2100 (pour envisager le recul/ex.)
Résident(s) – rue de l'écluse et alentours (sur 45 sondés)	16	31	32

Résident(s) – extrémité gauche digue (vers Audresselles) (sur 13 sondés)	12	10	6
Résident – extrémité droite digue (vers Wimereux) (sur 9 sondés)	8	7	4
Résident – en arrière de la digue (sur 11 sondés)	7	10	10

737 La temporalité est un élément crucial dans le modèle stratégique à développer en bande côtière menacée. A l'aune des données récoltées au sein des principaux quartiers menacés ou potentiellement menacés à plus long terme, l'échéance représente un facteur qui fait varier les prétentions et motivations des populations. En premier lieu, les riverains sondés de la rue de l'écluse et de ses alentours, à proximité directe de marais et d'un fleuve côtier « La Slack » en lien avec la Manche, sont peu motivés par des réflexions stratégiques à « court terme ». Pour ce quartier, l'horizon « 2030 » freine les motivations pour plusieurs raisons : le sentiment majoritaire de ne pas être encore menacé à ce stade et donc de ne pas être en mesure de se projeter dans l'immédiat. Toutefois, l'intérêt porté à l'évolution de la zone d'habitat en fonction du « moyen terme » et du « long terme » évolue nettement en raison des craintes liées à l'occurrence du risque du fait des tempêtes hivernales, tenant compte du facteur « changement climatique ». Le tiers des sondés explique néanmoins que l'échéance « 2100 » est trop éloignée et considère que le choix appartiendra aux générations futures de la Commune. Une riveraine énonce : *« J'ai soixante-dix ans et mon époux soixante-seize ans. Mes petits-enfants auront peut-être à réfléchir et prendre des décisions, concernant notre propriété, à ce moment-là face*

à une catastrophe que nous ne connaitrons peut-être jamais »[1099]. Enfin, d'autres riverains expliquent que la phase « 2070-2100 » des réflexions s'apparenterait à faire des choix potentiellement difficiles pour eux, qui, selon le degré de la menace, pourraient amener à fixer la démolition de leurs propriétés de leur vivant. Au contraire, les deux zones situées aux extrémités de la digue, et non protégées directement par l'ouvrage, appréhendent la temporalité différemment. La proximité directe de la mer et le caractère « visible » des phénomènes naturels surtout en hiver accentuent le besoin, quasi-majoritaire, de réfléchir stratégiquement à très court terme puis à moyen-terme. Aborder stratégiquement une échéance plus lointaine, pour ces riverains, est minoritaire. Sur la base de ces données, un riverain propriétaire, explique : *« je crains de perdre mon bien d'ici quelques années, alors l'imaginer encore en vie en 2070-2100 est impensable à ce stade. Peut-être que mon opinion évoluera si des actions sont menées dans les premières phases citées »*[1100]. Enfin, les riverains sondés, situés à l'arrière de l'ouvrage de défense, sont majoritairement favorables aux trois phases étayées. Le besoin d'action à « court terme » est toutefois moins tranché, en comparaison aux deux extrémités de la digue, en raison d'un sentiment de protection du fait de la présence de la digue. L'intérêt porté à un projet stratégique évolue avec le temps. Une riveraine située dans la zone énonce que : *« Même si en hiver il m'arrive de repenser à 2018, je me sens protégée par la digue. C'est elle qui supporte tout. Mais je n'ai pas le même avis pour les dizaines et dizaines d'années à venir en raison de la force des vagues »*[1101].

738 Les différences de traitement accordées à la temporalité renforcent le besoin de réfléchir globalement, selon des phases adaptées à chaque espace menacé ou potentiellement menacé. Si cette adaptation ne peut être identique à chaque endroit du territoire communal, l'importance de « penser » avec le temps permet d'amorcer l'appropriation du public, mais également les réflexions entre collectivités voisines, littorales ou non. Le phasage permet enfin de délimiter une série d'objectifs et d'actions face aux risques, qui, appréhendés au moment le plus opportun et fructueux, pourront retarder des opérations moins populaires et plus douloureuses pour les riverains attachés à leurs biens.

[1099] Entretien 14 août 2023, riverains rue de l'écluse et alentours, Ambleteuse
[1100] *Ibid*., riverain au nord de la digue, Ambleteuse
[1101] *Ibid.*, riverain en arrière de la digue, Ambleteuse

739 La naissance du projet littoral, autour d'une zone pertinente, d'une temporalité adaptée et d'une offre crédible faite aux enjeux en présence, doit toutefois entrer en phase avec les enjeux multiples d'un territoire au sein desquels la prévention-gestion des risques littoraux doit trouver une place suffisamment confortable pour rendre possible la concrétisation des réflexions stratégiques de l'adaptation.

§ 2 : La nécessaire traduction des intentions préventives parmi la planification des enjeux du territoire

740 Dans son rapport d'observations définitives et sa réponse du 17 novembre 2023, intitulé « Communauté de Communes de la Terre des Deux-Caps - Enquête nationale relative à la gestion du trait de côte », la Chambre régionale des comptes Hauts-de-France constate *« Des enjeux peu présents dans les documents de planification (...) une absence d'intégration du phénomène d'érosion dans les documents supra communautaires (...) Une faible prise en compte de l'érosion dans les documents de planification intercommunaux »*[1102].

741 Toutefois, les opérations d'adaptation du littoral aux risques littoraux nécessitent que les intentions préventives du territoire puissent être intégrées suffisamment tôt dans la planification des territoires. D'abord, parce que les documents locaux invitent les collectivités à se projeter autour d'enjeux possiblement antinomiques et pour lesquels un équilibre doit être dessiné sur la base d'objectifs. D'autre part, en raison du fait que les projets d'ampleur littoraux, comme la relocalisation pourraient nécessiter un « gel » dans le développement de certaines zones du territoire. Les outils classiques de la planification d'urbanisme pourront répondre à ces objectifs **(A)**. Il y a néanmoins lieu d'ouvrir la voie à des modes de traduction des ambitions d'adaptation du littoral au sein d'une planification plus globale voire plus stratégique que celle aujourd'hui pratiquée **(B)**.

[1102] Voir Annexe 1 - n°1.2

A. Une complémentarité SCOT-PLU(i) bienvenue en faveur de l'opposabilité du risque

742 Le Schéma de cohérence territorial s'installe progressivement dans le paysage de la prévention-gestion des risques littoraux **(1)**. En vue d'amorcer les grandes opérations d'adaptation du littoral, sa complémentarité avec le Plan local d'urbanisme est cependant nécessaire, alors que le législateur laisse encore planer certaines interrogations vis-à-vis du traitement des menaces littorales par ce dernier **(2).**

1. Le Schéma de cohérence territorial comme levier pertinent en réponse aux risques littoraux

743 Les Schémas de cohérence territoriaux (SCOT) ont été consacrés par la loi SRU du 13 décembre 2000 et remplacèrent les SDAU dont le bilan était jugé lacunaire à l'égard du besoin de vision commune sur un périmètre de solidarité[1103]. La mise en œuvre du SCOT est rapidement vouée à planifier l'articulation et la conciliation des nombreux usages du sol en tenant compte de la notion de développement durable, laquelle cherche à réduire l'étalement urbain parmi les politiques sectorielles du territoire. Le document se compose d'un rapport de présentation, d'un document d'orientation et d'objectifs (DOO) et d'un plan d'aménagement et de développement durable (PADD). Depuis la loi du 23 février 2005[1104], le document a l'opportunité de comporter un volet littoral, à savoir un chapitre individualisé, valant SMVM[1105]. Ce lien entre SCOT et SMVM présente l'intérêt de porter une réflexion sur la cohabitation des usages et enjeux littoraux, notamment dans un objectif de gestion intégrée.

744 De prime abord, le trait intercommunal du périmètre du SCOT est important du point de vue de la prévention des risques littoraux puisque les menaces dépassent les frontières communales. La loi SRU du 13 décembre 2000 pose la nécessité de tenir compte des risques naturels dans les documents d'urbanisme. Le Code de l'urbanisme, modifié par l'ordonnance du 23 septembre 2015, note que le SCOT vise à atteindre les objectifs de *« la prévention des risques naturels prévisibles (…) La lutte contre le changement climatique et l'adaptation à ce changement »*[1106] Durant l'année 2010, plusieurs parlementaires ont proposé un renforcement

---

[1103] **JACQUOT H. et al.**, *Droit de l'urbanisme*, Ed. Dalloz, coll. Précis, n°7, avr. 2015, p. 239
[1104] Loi n° 2005-157 du 23 février 2005 relative au développement des territoires ruraux
[1105] *Ibid.*
[1106] Art. L. 101-2 c. urb.

de cette prise en compte du risque littoral. Dans le contexte « post » catastrophe « Xynthia », il fut ainsi suggéré d'intégrer la notion de *« protection des vies humaines »*[1107] au sein des objectifs portés par le SCOT, entre autres. De même, un amendement visait une obligation de traitement des risques littoraux au sein du volet littoral du SCOT[1108]. Cette proposition n'a finalement pas été examinée. Le Code de l'urbanisme et notamment ses articles L. 141-12 et suivants n'abordent pas nommément la « protection des vies humaines ».

745 Depuis, la considération juridique des risques littoraux dans le champ d'application du SCOT a évolué. Déjà en 2015, les services de l'État en charge du suivi de la SNGTC préconisaient d'intégrer et de spatialiser les différentes menaces du littoral dans les documents d'urbanisme, à moyen et long termes[1109]. Ledit comité préconisait une approche multirisque. Jusqu'à très récemment, la prévention des risques, notamment d'érosion, dépendait principalement des PPRL. Le principe selon lequel l'érosion côtière n'est pas un risque naturel prévisible, bien que discutable selon ses formes, a lui-même évolué et a permis de placer les collectivités et groupements locaux, compétents en matière d'urbanisme, dans la défense contre le recul du trait de côte. En ce sens, l'ordonnance du 17 juin 2020 relative à la modernisation des SCOT est un premier pas. En application de l'article L. 141-13 du Code de l'urbanisme le DOO dégage *« les orientations de gestion des milieux aquatiques, de prévention des risques naturels liés à la mer et d'adaptation des territoires au recul du trait de côte »*[1110]. Il peut donc concourir à l'identification des secteurs destinés à reculer[1111]. Pour la doctrine, le SCOT forme *« le principal instrument permettant de planifier les enjeux liés à l'érosion côtière avant la loi Climat et résilience »*[1112] à mesure que les évolutions de la loi du 22 août 2021 fusionnent son contenu avec celui des SMVM.

746 Ce même texte, dit « Climat et résilience », place le SCOT comme document pivot des opérations de relocalisation. Comme évoqué plus haut, l'article L. 141-13 du Code de l'urbanisme permet au DOO d'identifier les secteurs potentiels de la relocalisation. Par

---

[1107] Propositions de loi tendant à assurer une gestion effective du risque de submersion marine n°172, n°173, 14 déc. 2010, présentées par Messieurs Bruno Retailleau et Alain Anziani
[1108] *Ibid*.
[1109] **CSSNGT**, Rapport, *40 mesures pour l'adaptation des territoires littoraux au changement climatique et à la gestion intégrée du trait de côte*, Ed. MEDDE, oct. 2015, pp. 15-20, en ligne
[1110] Art. L. 141-13 al.3 c. urb.
[1111] *Ibid.*
[1112] **HUTEN N.**, « Planification urbaine et recomposition spatiale des territoires exposés au recul du trait de côte », *RFDA*, Dalloz, 2022, p. 452

conséquent, son rôle apparait prépondérant et plus encore que le SAR, son champ d'application en la matière vise toutes les communes littorales, et non pas les seules communes dites *« socles »* visées par l'article L. 321-15 du Code de l'environnement. Le choix du SCOT en ce sens est opportun dans la mesure où la relocalisation ne pourra pas toujours relever et s'exercer sur le champ de la seule commune menacée, laquelle peut ne pas être en mesure de disposer de parcelles susceptibles d'accueillir l'opération. Partant, la relocalisation identifiée sur le plan intercommunal pourrait être exercée sur le territoire d'une commune membre voisine. Le document est d'autant plus approprié que depuis la loi du 23 novembre 2018 dite « ELAN », c'est à son échelle que sont identifiées les différentes zones prévues par la loi « Littoral ».

747 Le législateur a finalement évolué sur ces attentes. Celles-ci concernaient notamment les craintes exprimées vis-à-vis des dérogations permettant de relocaliser les biens dans des secteurs alors protégés par le texte de 1986. Néanmoins, le travail d'identification des enjeux littoraux par le SCOT demeurera moindre si les auteurs du PLU(i), et à défaut de la carte communale ne parachèvent pas la planification, notamment des opérations de relocalisation.

2. <u>L'objectif de traduction et d'opposabilité du zonage protecteur des Plans locaux d'urbanisme : des freins juridiques récents à lever</u>

748 Si les PPR, comme les PER qui les ont précédés, s'imposent aux documents de planification des collectivités locales, ceux-ci ont également leurs propres marges de manœuvre pour considérer les risques. Le SCOT peut mentionner les zones et la nature du risque, et dégager les orientations pour limiter la vulnérabilité du territoire. Ce document ne peut toutefois aller plus loin que le stade des orientations, puisqu'il ne délimite pas de secteurs précis. Cette tâche relève du PLU(i), ce qui a pour conséquence de le placer comme l'outil central de la planification dans la politique de prévention des risques. `

749 A travers son zonage règlementaire, le PLU(i) délimite en ce sens les terrains constructibles et définit les conditions auxquelles les autorisations de construire peuvent être délivrées. Parmi ces restrictions, l'interdiction d'aménager en zones exposées au risque. A titre d'illustration, et bien plus tôt que les évolutions qui viendront plus tard avec la loi « Climat et résilience », le PLU de Lacanau a intégré le risque « recul du trait de côte » dans un horizon fixé à cent ans. Bien que la doctrine de l'État n'accède pas à la considération de l'érosion comme un risque naturel majeur, la collectivité a observé la menace. L'espace dunaire de la

Commune a notamment reculé en 2013 et 2014 du fait de tempêtes. Sur la base d'une réflexion stratégique, la collectivité a fait le choix de prescrire toute nouvelle urbanisation dans la zone exposée, qui dépasse le seul périmètre du PPR actuel pour s'étendre sur 200 mètres de largeur et près de 900 mètres de long. Le PLU a donc développé une politique plus ambitieuse que le PPR. Face à ce dernier document qui ne tient compte que du risque de submersion ici, le PLU consacre un zonage spécifique dénommé Zone urbaine centre de la partie agglomérée, soumise au risque littoral. Ainsi, en l'absence de PPR, le PLU(i) à lui seul peut donc prétendre à la réduction de l'exposition à l'aléa submersion en organisant l'occupation des sols. Cette faculté est pourtant une obligation depuis la loi SRU, et impose aux communes de considérer les risques majeurs au sein de la planification locale. Cependant, la technicité de cet exercice peut s'avérer difficile à suivre pour certaines d'entre-elles. Dans certaines de ces situations, les services déconcentrés de l'État peuvent accompagner les communes à la demande du maire. Cependant, la prise en compte de la menace littorale peut se voir contrarier et plus spécifiquement concurrencer. À l'aune des rencontres menées en Côte d'Opale[1113], le caractère multisectoriel du PLU est nommé. Partant, le document doit tenir compte de divers enjeux comme l'habitat, le développement économique ou encore la valorisation du patrimoine. Pour les élus littoraux sondés, il est donc plus difficile d'appliquer *« une parfaite »*[1114] prévention des risques du fait de conflits potentiels avec la propriété privée, la pression économique sur le foncier ou les nombreux outils en présence. Un élu d'une commune littorale fortement attractive explique *« il est difficile de faire face aux pressions sur le foncier. Si l'obligation d'agir existe, la capacité des acteurs à s'emparer de l'enjeu est aussi à prendre en compte »*[1115].

750 Les initiatives de Lacanau, entre autres, ont anticipé les précautions qui doivent désormais être prises en application de la loi « Climat et résilience ». En quelque sorte, la loi récente impose aux communes de revoir leur PLU afin d'y intégrer une cartographie du recul du trait de côte. Ce risque ne faisait pas partie des risques naturels que la puissance publique devait prévenir au sein du PPRN. L'après « Xynthia » a cependant, par le biais d'une circulaire, prescrit aux services de l'État de traiter de *« tous les types d'aléas littoraux nécessaires, par exemple l'érosion marine et la submersion »*[1116]. Dès lors, depuis cette période, une

[1113] Entretien 10 juil. 2023, élus littoraux en Côte d'Opale
[1114] *Ibid.*
[1115] *Ibid.*
[1116] Circulaire du 2 août 2011 relative à la mise en œuvre des plans de prévention des risques naturels littoraux, n°DEVP1113131C, en ligne

cartographie des zones exposées au recul du trait de côte est possible au sein des PPRL. La loi récente autorise désormais les communes, du moins pour les seules collectivités « socles » au sens du Code de l'environnement, à établir leur propre cartographie. Celles-ci ont soit l'obligation d'adopter *« une carte locale d'exposition de leur territoire au recul du trait de côte »*[1117] soit d'établir une *« carte locale de projection du recul du trait de côte »* selon que le territoire comprend un PPRL ou non. Le terme « carte » employé par le Code de l'urbanisme ainsi que la distinction entre deux catégories de celle-ci sont discutables en raison du fait qu'ils laissent supposer qu'il s'agit de documents distincts du PLU. Or, ces cartes seront constituées au travers des dispositions du règlement du PLU en matière de risque trait de côte ainsi que par les documents cartographiques chargés de les illustrer. Ainsi, la distinction opérée par le législateur entre « projection » et « exposition » interroge alors que leur contenu est identique. L'obligation faite aux communes « socles » d'élaborer une carte « d'exposition », se justifie donc par l'absence de PPRL sur le territoire donné, où il est alors nécessaire d'établir dans le PLU des servitudes aux fins de prévenir les risques littoraux comme l'érosion. Au contraire, lorsque le territoire de la commune est couvert par un PPRL, il n'est pas nécessaire que le PLU soit modifié en son contenu, puisque la carte de « projection » est facultative. La loi nouvelle permet à l'égard du recul du trait de côte d'utiliser deux zonages (0-30 ; 30-100 ans) quand l'État en préconisait un seul (à l'horizon 100 ans). Les communes ont dès lors la possibilité de revenir sur l'inconstructibilité éventuellement prévue par le PPRL du territoire.

751 La loi « Climat et résilience » charge le PLU(i) d'établir une distinction entre deux catégories de zones selon le degré de vulnérabilité au risque de recul : les zones 0-30 et 30-100 ans. Notons que ces zonages nouveaux ne correspondent pas aux zones rouges et bleues que l'État a la charge d'établir. En ce qui concerne les PPRL, l'État précise à cet effet dès 2014 que les zones soumises au risque à un horizon lointain, sur 100 ans par exemple, devront être classées en zones rouges aux fins de les rendre inconstructibles[1118]. Certaines zones d'ombre demeurent toutefois. Si la délimitation de la zone 0-30 au sein du PLU pourrait correspondre à la bande côtière située en première ligne, à mesure que la loi demande aux communes de porter la largeur de la bande à plus de cent mètres *« lorsque la projection du recul du trait de côte à l'horizon de trente ans le justifie »*[1119], la loi n'est pas aussi explicite pour la zone 30-100 ans.

[1117] Art. L. 121-22-1 c. urb.
[1118] **MEDDE**, *Guide méthodologique : Plan de prévention des risques littoraux*, mai 2014, p. 136, en ligne
[1119] Art. L.121-19 c. urb.

Partant, les communes seront, en théorie, libres de développer leur propre approche du recul du trait de côte. La loi transfère donc à ces territoires la charge d'apprécier et de définir les zones exposées au recul. En guise de perspectives, il y a lieu de rapporter les craintes de l'ANEL : *« il est impossible aujourd'hui de prévoir le trait de côte à cent ans. Le GIEC prévoit plusieurs scénarios. Lequel allons-nous retenir ? Or ces cartographies entraînent des conséquences patrimoniales conséquentes (…) Le risque que les propriétaires contestent la cartographie est immense »*[1120]. La liberté d'appréciation laissée aux collectivités pourrait faire éclore plusieurs mécanismes d'appréciation de la menace sur le long terme à traduire au sein du PLU. Cependant, si les prévisions du GIEC pourraient constituer une base sérieuse pour cette appréciation, il est désormais opportun que l'État puisse a minima aiguiller les collectivités sur la méthodologie afin de veiller à l'homogénéité des pratiques dans les territoires littoraux. Conscient de cette lacune, le Haut conseil pour le climat s'est par exemple proposé de réaliser une infographie sur la hausse du niveau marin moyen à l'horizon 2100[1121]. Il reste loisible aux collectivités de débuter ce travail de connaissance, préalable à la délimitation du zonage, que le juge ne pourrait remettre en cause qu'en présence d'une EMA ou en cas de faits matériellement inexacts[1122].

752 Si la considération de la menace « recul du trait de côte » par le PLU est désormais clarifiée, mais perfectible, en concurrence avec les PPRL pour la submersion marine, toute commune littorale menacée doit pouvoir entamer une évolution préventive de son zonage. Sauf à ce que la boite à outils « Climat et résilience » soit élargie à toute commune littorale intéressée, celles non visées par l'article L. 321-15 du Code de l'environnement pourraient entamer une prospection des zones potentiellement menacées à court et plus long termes en complément des mesures parallèlement en présence (PPRL) etc.

753 L'opposabilité du risque au sein du PLU, en complément de son identification par le SCOT, doit néanmoins rencontrer d'autres prérequis utiles à l'efficience de l'action de prévention-gestion. Celle-ci dépasserait d'abord, du point de vue formel, la seule échelle intercommunale, et tiendrait compte des réflexions stratégiques dégagées par les territoires, sur

---

[1120] **LUNEAU S.**, « Sur le littoral, une liste de commune soumises à l'érosion qui pose question », *La Gazette des communes*, 31 mai 2022
[1121] **HCC**, Rapport annuel du Haut conseil pour le climat, *Acter l'urgence engager les moyens*, sept. 2023, en ligne
[1122] **CE**, 22 mars 1991, n°97820

le fond. Ce dernier point serait par exemple un gage de meilleure conciliation des enjeux concurrents (habitat, développement économique etc.) par la planification.

B. Le besoin de convergence des orientations stratégiques locales au sein d'une planification pertinente : s'adapter à l'échelle hydro-sédimentaire du littoral

754 Concomitamment à la planification des enjeux littoraux au sein de documents classiques, l'appréhension des effets du risque puis des solutions d'adaptation doivent mieux entrer en phase avec la globalité du phénomène qui dépasse les frontières communales et intercommunales **(1)**. Le besoin de planifier l'action entourant le risque pose nécessairement l'intérêt d'y intégrer les objectifs stratégiques aujourd'hui cantonnés au statut de droit « mou » **(2).**

1. L'opportunité d'appréhender la planification au prisme du processus naturel

755 La planification doit être en phase avec l'échelle hydro sédimentaire et raisonner le plus largement possible aux fins d'établir une homogénéité entre les territoires, voisins, menacés. Alors que les frontières communales peuvent justifier un raisonnement à travers les SCOT et PLU(i), les périmètres de solidarités des groupements compétents en matière GEMAPI peuvent aussi rencontrer des limites.

756 Ce raisonnement trouve un écho dans les recommandations des services de l'État[1123], lesquels recommandaient qu'une stratégie de gestion du trait de côte puisse être intégrée au sein des Schémas régionaux d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires (SRADDET), élaborés par l'échelon régional. A l'initiative de la députée Pascale Got, une proposition de loi proposait en 2016 de conférer aux régions littorales, au travers de ce document, la possibilité de traiter de la gestion du trait de côte[1124]. L'amendement entrait en cohérence avec le texte NOTRe, voté un an plus tôt, et qui prévoyait que les SCOT[1125] et PLU(i) avaient alors l'obligation de tenir compte des objectifs du SRADDET. Les objectifs et les règles généraux du document sont dès lors opposables aux autres documents susvisés.

[1123] *Op. cit.*
[1124] *Op. cit.*
[1125] Art. 4251-3 CGCT

757 Concomitamment à la prise en compte d'enjeux relatifs à l'équilibre et l'égalité des territoires, l'habitat, la biodiversité, l'énergie etc., le SRADDET peut se poser aujourd'hui comme un élément moteur des principaux documents, plus classiques, élaborés par les communes et groupements. A l'égard du littoral, la loi pour la reconquête de la biodiversité du 8 août 2016[1126] donne la faculté au document de se pencher spécifiquement sur l'érosion côtière. Elle prévoit en effet que l'État réalise une cartographie dudit risque en vue de faciliter l'information du public et des acteurs socio-économiques. Les collectivités pourront, quant à elles, la prendre en compte lors de l'élaboration des documents de planification. Le texte introduit également la possibilité, aujourd'hui codifiée à l'article L. 321-14 du Code de l'environnement, pour le SRADDET de fixer des objectifs de moyen-long terme en matière de gestion du trait de côte, et place le document à l'initiative de règles générales à destination d'un projet de territoire qui doit permettre d'anticiper puis gérer les évolutions du risque. Plus encore, le SRADDET est en mesure, désormais, de préciser les modalités d'application des dispositions des lois « Littoral » et « Montagne » afin de les adapter aux particularités locales.

758 A l'étude de plusieurs SRADDET de régions menacées (Hauts-de-France, Bretagne, Nouvelle-Aquitaine etc.), il est possible de déceler une variabilité dans les attentions de la planification : Pour certaines d'entre-elles, l'évolution du trait de côte est assimilée à une conséquence du « changement » climatique.

SRADDET – région	**Objectifs littoraux identifiés**
Bretagne	Lien avec changement climatique ; Déploiement d'une stratégie d'adaptation au changement climatique ; Adapter l'aménagement du territoire (érosion, tempêtes, submersion)

[1126] Loi n° 2016-1087 du 8 août 2016 pour la reconquête de la biodiversité, de la nature et des paysages

	Possibilités d'adaptation du bâti en vue d'une résilience des espaces à risques Volonté de projeter élévation niveau de la mer à l'horizon 2100 pour une intégration dans les SCOT et PLU(i), Charte PNR (identification secteur de recul ; détermination des secteurs constructibles).
Hauts-de-France	Préservation de la qualité des écosystèmes et de la biodiversité du littoral ;
Normandie	Limitation des impacts du changement climatique ; Prise en compte des prévisions 2100 (montée des eaux) ; Considération du risque naturel dans l'identification des zones de développement et zones constructibles ; Anticipation des besoins d'adaptation et réduction de la vulnérabilité ;

	Autorisation des aménagements en zone littorale et constructions seulement si adaptés aux risques naturels à l'horizon 2050.
Nouvelle-Aquitaine	Intégration des scénarios GIEC 2050 et 2100 dans les SCOT en vue d'une adaptation à la montée des eaux ; SCOT et PLU anticipent les évolutions de la bande côtière et s'engagent vers une réduction des risques ; SCOT-PLU(i) doivent limiter la méthode dure (digue etc.) et privilégier la méthode souple (protection-restauration espaces naturels)
Occitanie	Résilience du littoral

Illustration : tableau comparatif des volets « littoraux » de SRADDET

759 A l'aune de ces différentes régions, il est possible de déceler un lien réalisé entre risques naturels littoraux et « changement » climatique. La volonté de raisonner en « projet » de territoire voire en « stratégie » est elle aussi variable selon les régions analysées. Aussi, pour les seuls territoires intégrant les scénarios scientifiques, ces derniers relèvent de deux horizons s'inscrivant dans le moyen-long terme (2050 ou 2100) sur la base des seules données du GIEC relatives à la montée des eaux. En conformité avec les objectifs légaux précités, la quasi-

majorité des volets « littoraux » dégage la nécessité d'une intégration des objectifs au sein des documents d'urbanisme inférieurs (SCOT ; PLU(i), carte communale). Des territoires, plus ambitieux sur la nécessité d'amorcer une réponse opérationnelle par la planification émettent des objectifs de repli stratégique, de limitation voire d'interdiction d'urbaniser en zone menacée à plus long terme. Pour d'autres, le choix est fait de mettre à contribution l'environnement naturel en présence pour dessiner les solutions de prévention-gestion (gestion douce ; zone tampon etc.). Les régions n'abordent pas la menace littorale de façon homogène. La grande majorité aborde le cas de « montée des eaux », assimilée au « réchauffement climatique », alors que certaines d'entre elles considèrent précisément le risque littoral selon des formes plus variables : l'érosion, la submersion ou encore les tempêtes. A noter que l'avancée dunaire, l'avancée rocheuse, ou encore le ruissellement pouvant atteindre certains espaces dunaires ne sont pas mentionnés. Quant à la zone de projet, seule une région (Nouvelle-Aquitaine), raisonne plus globalement que le seul trait de côte et ambitionne une stratégie sur une bande côtière. Ces dissemblances dans le niveau d'implication des régions, à travers le document SRADDET, appellent potentiellement une clarification de la loi. Le législateur aurait par exemple intérêt à créer un troisième niveau stratégique, en sus des deux mécanismes existants (SNGITC et SLGITC), lequel serait effectivement traduit au sein des SRADDET.

760 Au cours d'entretiens menés auprès d'élus locaux et littoraux, il a été l'occasion d'aborder la question de l'échelle la plus pertinente pour traiter, selon eux, de l'adaptation stratégique aux risques littoraux. Valérie Nouvel, vice-présidente à la transition énergétique, à l'environnement et à l'innovation du Département de la Manche explique : *« l'échelle hydro-sédimentaire ne colle pas sur celle d'une commune, d'un EPCI, d'un département, d'une région. Concernant le SRADETT, élaboré par des groupes de travail (EPCI, département etc.), il s'agit d'une véritable instance de discussion pour le réaménagement et une réelle échelle pertinente. Sa portée juridique est notable puisque tous les documents infra (SCOT, PLUi) devront être en phase avec ce dernier. L'action des EPF notamment sur les friches littorales et le recul du trait de côte renforcent le lien avec la région et la pertinence d'avoir une réflexion SRADETT. Au-delà de la portée juridique, il s'agit donc d'être présent lors de son élaboration puisque ce qui est défini par ce document s'appliquera demain dans les collectivités »*[1127].

[1127] **LIFTI**, Webconférence, *Changement climatique et foncier : faire face au recul du trait de côte. Avec quelles stratégies foncières et quelle rôle des élus ?* 28 mai 2021

761 Ce dernier point illustre le caractère devenu incontournable du SRADDET, chargé d'impulser les grandes orientations de l'équilibre territorial, dont les SCOT et PLU(i) ont ensuite à tenir compte. Les SRADDET, bien que variables dans leurs objectifs selon les régions concernées, forment une utilité et un prérequis aux opportunités d'adaptation du littoral menacé, et ce à une échelle plus pertinente encore que les EPCI compétents en matière GEMAPI. Ces projets de territoire, sur le long terme notamment, auront à se dessiner selon un mécanisme stratégique. Or depuis quelques années, le législateur invite des collectivités territoriales à développer des stratégies locales de gestion du littoral. Dès lors, la stratégie est-elle nécessairement dépendante de la planification de l'urbanisme applicable au littoral ou peut-elle s'émanciper sur la base de droits nouveaux offerts par la loi ?

2. <u>L'utilité d'une captation du droit mou stratégique dans la hiérarchie des normes de l'urbanisme</u>

762 Comme exposé en première partie des présents travaux, la zone littorale est le théâtre de tensions entre l'État et les collectivités depuis la décentralisation de la compétence de l'urbanisme. Ce fût le cas au stade du vote puis de l'application de la loi « Littoral » dans les territoires, qui ont rapidement dégagé deux visions : l'une favorable à la liberté d'aménager et de développer le littoral pour les collectivités puis celle visant à accorder une protection de l'environnement naturel en présence. Or, les menaces déjà visibles et les prévisions scientifiques ont constitué un nouveau paradigme que la puissance publique ne pouvait ignorer encore plus longtemps dans la façon d'aménager le littoral. La loi du 22 août 2021, en son article 237 consacre ainsi les stratégies nationale et locales de *« gestion intégrée du trait de côte »*[1128]. Cette consécration n'était pourtant pas une voie privilégiée par la loi « Climat et résilience », la disposition ayant été intégrée au cours de l'examen du texte en première lecture, et ce malgré l'avis défavorable du gouvernement[1129]. Cette intégration peut s'assimiler à une volonté des parlementaires de ne pas acter un désengagement de la puissance publique en matière de gestion du recul du trait de côte, alors que pour l'État l'adaptation de l'aménagement face au risque devait relever des collectivités au nom de leur compétence urbanistique. Il en ressort finalement une obligation pour l'État d'élaborer la Stratégie nationale relative à la

[1128] Art. L. 321-13 c. env.
[1129] **MAILLART-MÉHAIGNERIE L. et al**., Rapport n° 3995 fait au nom de la commission spéciale chargée d'examiner le projet de loi portant lutte contre le dérèglement climatique et le renforcement de la résilience face à ses effets, Tome III, vol. 2, p. 333, en ligne

gestion intégrée du trait de côte (SNGITC) puis, pour les collectivités ou groupements, une faculté de développer des stratégies locales de gestion intégrée du trait de côte (SLGITC) chargées de mettre en œuvre les objectifs de la première.

763 Par définition, ces outils se veulent stratégiques. Il pourrait ainsi en ressortir des instruments de planification stratégiques dans les territoires. Or, dans le silence de la loi, il est permis de douter de cette hypothèse. En effet, les démarches intégrées, laissent plutôt présager une sorte de droit mou, lequel pourrait néanmoins impacter le droit dur planifié dans les documents abordés précédemment : SRADDET, SCOT, PLU(i). En atteste l'article L. 321-14 du Code de l'urbanisme qui énonce que les objectifs élaborés au sein du SRADETT doivent être *« en cohérence avec les orientations »*[1130] de la SNGITC. En ce sens, la prise en compte de la stratégie dans la planification régionale ne s'impose que si la collectivité décide de fixer de tels objectifs. Dans ce prolongement, les collectivités littorales n'ont aucune obligation de s'inscrire dans les orientations de la SNGITC puisque l'élaboration d'une SLGITC demeure une simple faculté.

764 L'autre point accréditant cette qualité de droit souple pourrait être celui d'une qualité de règle de droit. Concernant les SLGITC, si la loi ne fixe aucune règle quant à leur élaboration, le fait qu'elles puissent mettre en œuvre les principes de la SNGITC pourrait apparenter son contenu à des règles de droit. Vraisemblablement, le point de bascule en qualité de droit souple plutôt que de droit dur des stratégies de gestion du risque s'attache aux effets de celles-ci, dans sa contrainte et son opposabilité. Le traitement normatif réservé par le Code de l'environnement à cet élan stratégique du littoral semble toutefois à nuancer en présence de la planification d'urbanisme. Par exemple, les stratégies de gestion des risques littoraux ne sont pas intégrées à la liste des éléments auxquels le SCOT doit tenir compte[1131], et en son absence le PLU ou la carte communale. Cette absence de prise en compte ne signifie pas une absence totale d'opposabilité dans la mesure où les objectifs en matière de gestion du trait de côte du SRADDET, comme annoncé plus haut, sont fixés *« en cohérence »*[1132] avec la SNGITC. Certes, le SCOT doit être compatible avec le document régional. Seulement, cette compatibilité n'est soumise qu'à une obligation de prise en compte des objectifs[1133] fondamentaux, ce qui laisse

[1130] Art. L. 321-14 c. env.
[1131] Art. 131-1 c. urb.
[1132] *Ibid.*
[1133] Art. L. 131-2 c. urb.

encore une possibilité d'y déroger à l'étude de la jurisprudence[1134]. L'obligation est donc relative et présage une faible force obligatoire des réflexions stratégiques de gestion du trait de côte dans les documents d'urbanisme. Partant, si la SNGITC doit être déclinée au sein des SLGITC, ces dernières sont aujourd'hui faiblement opposables puisque le législateur ne permet toujours pas d'opposer les stratégies locales auxdits documents (SCOT, PLU). Seul l'article L. 121-22-2 du Code de l'urbanisme énonce que les communes « socles » doivent mentionner les actions *« issues des stratégies locales de gestion intégrée du trait de côte »*[1135]. Or, c'est seulement lorsque ces actions ont été utiles à la délimitation des zones 0-30 et 30-100 ans. A défaut, le droit n'impose pas aux communes listées d'intégrer les actions prévues au sein de leurs éventuelles stratégies.

765 Partant, le risque de faible opposabilité des stratégies envers les documents d'urbanisme est aujourd'hui palpable. Si la jurisprudence a récemment pu juger une SLGITC comme une ligne directrice dotée d'effets[1136], il est nécessaire que les lacunes étayées dans le présent point soient levées par le législateur. Afin de crédibiliser toute initiative stratégique dans les territoires, il y a lieu de rendre sa prise en compte obligatoire par les documents de la planification locale. De plus, le mécanisme tendant à réserver une application différente des règles d'urbanisme selon que la commune est listée ou non comme « prioritaire » par le Code de l'environnement, peut être assimilé à une inégalité de traitement dans la mesure où la liste n'influera pas sur l'ensemble des communes menacées par le recul. Dès lors, seule une partie des communes littorales menacées peuvent aujourd'hui bénéficier des fonctions du droit souple stratégique pour conduire à des dérogations au droit dur à l'instar des dérogations à la loi « Littoral » prévues par le législateur. Cet assouplissement du droit dur de l'urbanisme confère une attractivité dans l'action stratégique qui doit pouvoir s'appliquer à toute commune littorale menacée, aux fins de garantir une homogénéité des dispositifs de l'urbanisme en France. Plus encore, ne serait-il pas opportun de réfléchir à un projet littoral, aidé par les mécanismes de l'urbanisme détaillés ici, plus global en son champ d'application ? Rappelons que les dispositifs de la loi « Climat et résilience » dont les stratégies sont parties prenantes, tendent à un régime réservé à la gestion du trait de côte et plus encore, du seul « recul » du trait de côte. Quid, alors, des territoires soumis aux seules submersions marines ou à l'avancée du trait de côte (avancée

[1134] **CE**, 28 juill. 2004, n°256511
[1135] *Op. cit.*
[1136] **TA Montpellier**, 21 mars 2021, n°1905928

dunaire, rocheuse etc.), qui ne peuvent en l'état prétendre au volet urbanistique pour s'adapter ? Aussi, et outre une obligation de prise en compte des stratégies par les documents d'urbanisme qu'il conviendrait de consacrer, la faculté même de réaliser la stratégie locale ne devrait-elle pas devenir obligatoire en territoire menacé ? Ces perspectives doivent être étayées ci-après en vue notamment de poser une refonte du mécanisme stratégique. Il apparait néanmoins utile, en guise de prérequis, de s'attacher à l'incarnation et à la fabrique du projet littoral d'adaptation, quitte à prendre le pari d'une « personnification » de la stratégie encore perfectible.

Conclusion Section 1 :

766 Pour tenir compte de la pluralité des enjeux en présence, la stratégie doit d'abord raisonner à l'échelle d'une bande côtière afin de franchir les limites du seul danger, vers l'intérieur du territoire. C'est ensuite vers cette échelle géographique pertinente qu'une perspective stratégique de projet, suffisamment attrayante et compétitive, devra être dégagée à l'attention de ces derniers. Pour légitimer son opportunité, le projet sera nécessairement moteur d'intégration des politiques publiques connexes du territoire (habitat, développement économique etc.) et inscrit dans une temporalité phasée et adaptée au contexte. Pour espérer une concrétisation de ces éléments du littoral, leur traduction en droit est nécessaire en vue d'une parfaite opposabilité aux multiples problématiques et enjeux d'un territoire donné. Partant, la planification de l'urbanisme doit être l'alliée de la stratégie. Seulement, l'opposabilité recherchée au sein du PLU(i) doit mieux converger avec la globalité du projet et de l'échelle du risque. L'usage du SRADDET à l'échelle régionale est pertinent en vue de développer cet équilibre global et territorial. Il est toutefois variable selon les régions, à destination de l'adaptation au risque littoral, et doit mieux considérer l'opportunité de planifier celle-ci sur le long terme. Or, les stratégies locales de gestion du risque constituent encore un droit mou, non opposable à ce type de document. Le droit doit dès lors évoluer et rendre obligatoire la prise en compte des orientations stratégiques locales du risque par les documents de la planification locale, et ce pour toute commune, « prioritaire » ou non, menacée par le risque littoral, apprécié plus globalement qu'à travers le seul « recul du trait de côte ». Ces facteurs impliquent toutefois un haut niveau de volonté politique locale, laquelle doit se projeter sur le long terme.

Section 2 : La construction du projet d'adaptation du littoral par une gouvernance coopérative et opérationnelle

767 Pour parvenir à une adaptation efficiente aux risques littoraux, « le fond » du projet doit s'insérer dans l'équilibre du territoire, respectueux du contexte et des enjeux en présence. Cette approche doit cependant être construire par une « forme » elle aussi globale pour espérer un projet adapté aux lieux et la matérialisation des orientations stratégiques arrêtées. Cette co-construction doit émaner d'une gouvernance partenariale clarifiée élancée par la collectivité menacée **(§ 1)** laquelle doit s'obliger à tenir compte des besoins réels émis par les populations locales dans un but de meilleure acceptabilité sociale **(§ 2).**

§ 1 : La nécessaire clarification d'une gouvernance de l'adaptation côtière : la réunion des partenaires institutionnels du littoral aux acteurs de projet

768 La personnification de l'action de prévention-gestion des risques littoraux, tant sur le constat que sur le devoir de s'adapter, implique qu'elle s'élance à partir d'une vision commune convergente **(A)** laquelle appellera les moyens d'acteurs dédiés à la solution retenue **(B)**.

A. La possible émanation du caractère global de la stratégie par la contractualisation publique

769 Dans son rapport d'observations définitives et sa réponse du 17 novembre 2023, intitulé « Communauté de Communes de la Terre des Deux-Caps - Enquête nationale relative à la gestion du trait de côte », la Chambre régionale des comptes Hauts-de-France relève *« une stratégie locale inexistante laissant place à des interventions ponctuelles (...) »*[1137].

770 La réunion du large panel des acteurs littoraux, à proportion de leurs activités et de leurs intérêts à s'insérer dans une logique d'adaptation du territoire, peut prendre diverses formes concrètes. Le choix a été fait de se porter sur le Groupement d'Intérêt Public qui aurait pour mission de former le cadre de construction de stratégies régionales et locales **(1)**. Le législateur a récemment développé le Projet Partenarial d'Aménagement (PPA) au profit de la

[1137] Voir Annexe 1 - n°1.3

relocalisation des territoires « socles ». Ce cadre pertinent du point de vue de la convergence des acteurs doit s'élargir **(2)**.

1. Le développement de Groupements d'Intérêt Public pour former l'échelle de projet stratégique

771 L'association des acteurs et décideurs locaux en appui d'une stratégie globale est une clé de la réussite des projets retenus. Le Groupement d'Intérêt Public (GIP) permet d'offrir à ces derniers la possibilité de s'associer et de mener à bien les orientations stratégiques dans l'intérêt général du territoire de projet, et non à l'échelle d'un territoire administratif. Institués par la loi du 15 juillet 1982, les GIP ont été étendus à d'autres secteurs qui ont amené une simplification en 2011. Désormais, cette forme de groupement est définie comme suit : *« une personne morale de droit public dotée de l'autonomie administrative et financière (…) il est constitué par convention approuvée par l'État soit entre plusieurs personnes morales de droit public, soit entre l'une ou plusieurs d'entre elles et une ou plusieurs personnes morales de droit privé »*[1138].

772 Le GIP Littoral Aquitain, pionnier en matière de réflexions stratégiques, a ainsi été le résultat d'un processus important entre l'État, la région, les départements côtiers, les EPCI et les communes impactées, dont l'objectif était d'entreprendre la protection de la côte aquitaine et de conserver son développement économique. La structure a invité les acteurs impliqués à arrêter, en 2020, une feuille de route pour parvenir à réaliser les transitions du territoire. Ainsi, cinq grands axes, déclinés en principes, posent une vision sur le « long terme » du développement territorial, en sus de moyens mis en œuvre pour y parvenir. Ce GIP s'affiche aujourd'hui comme un acteur incontournable pour entreprendre la vision stratégique de développement à « long terme » et mieux homogénéiser les projets locaux entre eux ou encore diffuser des bonnes pratiques[1139]. L'étude des partenariats et actions menés par le biais de ce groupement permet d'entrevoir un dialogue privilégié dans la gestion de risques naturels partagés par l'ensemble des acteurs impliqués. Ce dernier a également pour mission d'observer et de capitaliser les démarches entreprises par les collectivités et ce par type d'opération. De plus, il valorise et rend accessible au public les projets et études menés dans les territoires, puis

[1138] Loi n°2011-525 du 17 mai 2011, de simplification et d'amélioration de la qualité du droit
[1139] Voir en ce sens le site du GIP Littoral Aquitain 2030 https://www.giplittoral.fr/

tire des enseignements de projets à l'instar de la relocalisation envisagée sur les sites de Lacanau, Labenne et La teste-de-Buch. Ainsi, les travaux menés en stratégie ont fait ressortir la complexité des procédures au regard de la règlementation en vigueur et les lacunes dans l'acceptabilité sociale du projet. L'instance de gouvernance s'est ainsi approprié les outils classiques de la prospective en matière d'aménagement puis a recherché l'adaptation sur une échelle supranationale.

773 Sur les territoires étudiés au sein des présents travaux, le choix n'a pas été celui de réfléchir au sein d'un GIP. En ce sens, les travaux menés en première partie[1140] ont dégagé une réflexion littorale portée à travers un pôle métropolitain dénommé PMCO. Or, l'approche territoriale de ce pôle ne parvient pas à se décliner en échelle de projet, de même que les initiatives littorales auxquelles participe ce groupement demeurent cantonnées, notamment, à la Baie de Wissant ou encore à Oye-Plage. L'échelle de projet n'apparaît donc pas ici pertinente. Aussi, le PMCO ne regroupe que les EPCI voisins et les deux départements. Dès lors, il y a lieu d'entrevoir des perspectives d'amélioration dans la gouvernance littorale de ces territoires, notamment en vue de mieux adapter ces deniers aux menaces naturelles côtières (érosion, submersion, éboulement, ruissellement etc.). A ce stade, les habitants et élus du territoire étudié ont un avis tranché sur la gouvernance et la forme juridique de l'action de prévention-gestion menée ces dernières années :

Données récoltées du 1er juillet au 15 août 2023 :

Perceptions de l'organisation stratégique	Connaissez-vous le PMCO ?	Savez-vous que le PMCO intervient en matière de prévention-gestion des risques-littoraux ?	Si oui, feriez-vous appel à ce dernier en cas de menace sur votre bien ou dans votre commune ?	Pensez-vous que l'État doit être intégré dans une stratégie d'adaptation du littoral ?
Habitants littoraux allant de Boulogne-sur-Mer à Calais	8	4	3	146

[1140] Voir *1. Une ambivalence locale dans l'appropriation politique du risque : cas de comparaison entre la Côte d'Opale (boulonnais) et la côte aquitaine*, p. 230

(panel de 156 sondés)				
Élus[1141] littoraux allant de Boulogne-sur-Mer à Calais (panel de 34 sondés)	21	14	9	32

774 Outre le peu d'habitants concernés par l'existence de la structure « PMCO », les élus locaux sondés connaissent majoritairement celle-ci. Seulement, ils sont peu à savoir que le groupement intervient en matière de prévention-gestion des risques littoraux, et minoritaires à l'idée de lui faire appel en cas de menace côtière tant sur leurs biens que sur les territoires communaux. Partant du constat que ni l'État ni même des acteurs spécialisés ne sont intégrés dans cette structure, les habitants ainsi que les élus émettent le souhait de voir la puissance publique participer aux réflexions stratégiques. Les entretiens réalisés ont révélé d'autre part la nécessité de renforcer le dialogue entre les différentes institutions, structures, sur l'enjeu des risques. L'effort collectif doit donc se tourner sur une échelle de réflexions plus large que celle actuellement en vigueur. En effet, il serait opportun de réfléchir à une stratégie régionale ou de façade maritime comprenant des déclinaisons stratégiques locales visées à l'article L. 321-16 du Code de l'environnement, de préférence à l'échelle d'un ou plusieurs EPCI. Le dépassement des frontières communales est un premier pas vers la gestion en « bande côtière ». La stratégie réfléchie à l'échelle régionale ou de façade maritime serait pilotée par la ou les régions, et en présence des départements ainsi que par les préfectures au sein d'un GIP notamment. Seront ensuite invités, à intégrer et dessiner la stratégie d'adaptation de long terme régionale ou de façade côtière, les stratégies locales.

775 En ce qui concerne Ambleteuse et ses communes voisines, le schéma envisagé pourrait être décliné comme suit : une **Stratégie Régionale de Gestion de la Bande Côtière (SRGBC)** « Manche Est-Mer du Nord »[1142] pilotée par les Régions Hauts-de-France et Normandie, en présence des sept départements et des préfectures concernés. Réunies au sein d'un groupement tel qu'un GIP, il reviendrait à ces parties d'arrêter la stratégie phrasée (2030-2070-2100) sur la

[1141] Maires, adjoints au maire, conseillers municipaux
[1142] Façade maritime délimitée au stade de la SNGITC en 2012

base des choix et décisions soulevés par des stratégies locales de plus petites échelles. En effet, concomitamment, Ambleteuse et les communes voisines ou l'EPCI compétent en matière GEMAPI « Terre des 2 caps » (CCT2C) pourraient être à l'initiative d'une **Stratégie Locale de Gestion de la Bande Côtière (SLGBC)** laquelle pourrait d'ailleurs rechercher une échelle d'action plus large en cas de consensus, comme celle du PMCO (plusieurs EPCI voisins allant du montreuillois au dunkerquois) pour entrer en cohérence avec l'échelle du processus naturel. Toutefois, si la globalité doit être visée, il est préférable d'obtenir des résultats fructueux (actions, orientations) de la part d'une SLGBC cantonnée à l'échelle d'un seul EPCI plutôt qu'une SLGBC élargie à plusieurs EPCI voisins sans consensus politique et lacunaire en matière de programmation d'actions et de concrétisation de projets. Au contraire, la SLGBC pourrait être développée sur les périmètres des PPRL (Boulonnais, Calaisis, Montreuillois). Enfin, l'absence de consensus entre les partenaires de la stratégie régionale (SRGBC) ne pourrait freiner toute initiative des stratégies locales dès lors qu'elle se trouvera en cohérence avec des objectifs et orientations régionales fixés au préalable avec elles. Partant, suivant le scénario d'une SLGBC développée à l'échelle d'un seul EPCI, il convient de rechercher un partenariat stratégique des acteurs et décideurs suivants :

Acteurs	**Dénominations**
EPCI compétence GEMAPI	Terre des 2 caps
Communes littorales et rétro littorales	21 communes membres dont Ambleteuse, Audresselles, Tardinghen, Wissant etc.
Établissements publics spécialisés	CDL, ONF, CNRS, BRGM, Ifremer, Cerema, Météo France, OFB, Universités
État	DREAL, DDTM
Tissu associatif et représentants sociétaux	Associations locales de protection de l'environnement ;

	socio-économiques (commerçants/ex), sportifs ; association de riverains
Autres	Éden 62 (compétence ENS), Parc Naturel Régional des Caps et Marais d'Opale, Réseau des Grands Sites de France, SAFER

776 Face aux inégalités du traitement politique du risque dans les territoires, et aux prévisions scientifiques, l'élaboration d'une SLGBC ne doit plus être une faculté mais une obligation. Ainsi l'article L. 321-16 du Code de l'environnement doit faire évoluer la disposition suivante : *« Des stratégies locales de gestion intégrée du trait de côte peuvent être élaborées par les collectivités (…) »*[1143] par *« Des stratégies locales de gestion intégrée du trait de côte sont élaborées par les collectivités ».* Pour le reste, le droit est à ce stade suffisamment équipé pour permettre aux acteurs et gestionnaires de se rassembler autour d'un projet de territoire du court jusqu'au long terme. Les régions et l'État sont par exemple en mesure de contractualiser autour d'une politique publique et les communes et EPCI sont respectivement compétents en matière de gestion de l'urgence, de GEMAPI ou encore de l'urbanisme. D'autant plus que la loi « Climat et résilience » a décidé de se fonder sur un outil partenarial en vigueur depuis quelques années.

[1143] Art. L. 321-16 c. env.

2. La littoralisation récente du Projet Partenarial d'Aménagement (PPA) : élargir son champ d'application et sa capacité d'usage

777 Au contraire d'un GIP, qui est un organe de gouvernance, le Projet Partenarial d'Aménagement (PPA) est un contrat qui engage ses signataires à contribuer, par des actions précises, à la réalisation de projets complexes. L'outil s'apparente toutefois, également, à un mode de gouvernance « littoral ». Ces actions peuvent concerner l'aspect financier, un soutien technique, une évolution règlementaire etc. Elles sont définies dans un plan d'action, phasé mais également chiffré. Le postulat d'un tel outil est qu'il est de plus en plus compliqué de mener à bien l'opération d'aménagement de grande ampleur du fait de sa complexité, du grand nombre d'acteurs à mobiliser et des coûts associés. Les PPA ont d'abord été créés par la loi du 23 novembre 2018 dite ELAN[1144]. Suivant les évolutions de la loi « Climat et résilience » d'août 2021, l'article L. 312-8 du Code d'urbanisme expose que lorsqu'un PPA *« prévoit une opération d'aménagement ayant pour objet de mettre en œuvre la recomposition spatiale du territoire d'une ou plusieurs communes figurant sur la liste mentionnée à l'article L. 121-22-1, il peut délimiter sur le territoire qu'il couvre des secteurs de relocalisation de constructions, d'ouvrages ou d'installations menacés par l'évolution du trait de côte »*[1145]. L'article dispose également que la délimitation de ces espaces est réalisée par les conseils municipaux concernés ou de l'EPCI compétent en matière d'urbanisme. A l'intérieur desdits espaces, et sous réserve de l'accord préalable de l'État, et après avis de la CDNPS, il peut être dérogé à toute une série de règles de l'urbanisme littoral notamment de la loi « Littoral » à l'image de l'obligation d'extension de l'urbanisation en continuité avec les agglomérations et villages existants[1146], *« dès lors que les biens sont relocalisés en dehors des espaces proches du rivage, des espaces et milieux à préserver (…) et d'une bande d'une largeur d'un kilomètre à compter de la limite haute du rivage »*[1147], à l'obligation de prévoir des coupures d'urbanisation, en application de l'article L. 312-9 du Code de l'urbanisme. A noter que le PPA peut permettre au président de l'EPCI d'activer la « Grande Opération d'Urbanisme » (GOU) prévue à l'article L. 312-3 du Code de l'urbanisme, laquelle permet de faciliter la réalisation du PPA du fait de la création d'un cadre exorbitant de droit commun. Ainsi, à l'initiative des acteurs locaux, le PPA poursuit

[1144] *Op. cit.*
[1145] Art. L. 312-8 c. urb.
[1146] Art. L. 121-8 c. urb.
[1147] Art. L. 312-9 c. urb.

la création d'un partenariat entre l'État, partenaire obligatoire, des collectivités et des acteurs locaux privés comme publics.

778 A l'été 2020, un appel à manifestation d'intérêt national pour le lancement de PPA a été rendu public, et trois collectivités ont été retenues aux fins d'expérimenter la mise en œuvre de l'outil pour s'adapter aux risques littoraux. Ce type de contrat a été signé pour un projet de recomposition spéciale du fait des menaces venues de la mer à Saint-Jean-de-Luz, ainsi qu'à Lacanau sur le même enjeu, bien que le PPA ne soit pas dédié spécifiquement aux territoires menacés par les risques littoraux. En effet, l'outil a été notamment mobilisé dans le cadre de la requalification du centre-ville de Marseille. Dans le cas de la Commune de Lacanau, le PPA regroupe cinq signataires, à savoir l'État, l'EPCI Médoc-Atlantique, la ville de Lacanau, l'EPF de Nouvelle-Aquitaine et le GIP Littoral Aquitain. Les engagements de ces partenaires s'organisent autour de trois axes à savoir la concrétisation du projet urbain « Ville Océane », l'expérimentation d'actions de relocalisation des biens et des personnes, la réalisation d'études et d'observations afin de fonder les choix politiques à venir. Une feuille de route détaille lesdites actions lorsque la réalisation est estimée à seize millions d'euros. Les territoires retenus par l'appel à projet national en 2020 avaient, au préalable, conduit des études de stratégie locale de la bande côtière et s'étaient interrogés sur le rôle des ouvrages en présence, sur l'adaptation du territoire à dessiner et notamment sur le fait de devoir, ou non, privilégier un repli stratégique. Plus précisément, une étude d'aménagement durable des stations littorales menée avec l'appui du GIP Littoral Aquitain a permis de dégager des orientations pour accompagner le développement de l'activité économique (tourisme), tout en reconquérant les paysages et l'environnement littoral. Les actions identifiées ont par exemple permis de planifier le déplacement d'une station d'épuration, le déplacement potentiel de campings ou encore la mise en place de mobilités douces (voies vertes).

779 A ce stade des expérimentations, il est possible d'en déduire que le PPA est un outil intéressant pour favoriser le succès d'un projet, qui ne manque pas de souligner l'importance de l'implication des élus locaux autour de l'État. Il leur permet d'afficher cette implication et de la traduire dans un projet d'aménagement d'ampleur, en les engageant à réaliser des actions pour le mener à bien : opérations d'aménagement, action règlementaire, etc. En contrepartie, le PPA leur garantit un soutien technique et financier (Plan France Relance à ce jour) de la part des partenaires : État, région, observatoire local, etc. aux conditions stipulées dans le contrat. Il concilie donc une volonté politique locale, un soutien financier et opérationnel, et le temps long.

Pour autant, plusieurs limites sont à dégager : le dispositif est réservé aux seules communes dites « socles » listées à l'article L. 321-15 du Code de l'environnement, laissant pour compte toute commune ou groupement menacé et intéressé par une démarche de la sorte. De plus, le PPA est cantonné aux opérations de grande ampleur et plus particulièrement à la « recomposition spatiale ». L'outil de gouvernance ne peut donc être mis à contribution d'une gestion protectrice du littoral par les méthodes « douces » et « dures ». Il s'apparente à un outil de « long terme » (repli stratégique) sans réelle assimilation aux politiques du « court terme » (GEMAPI etc.). D'ailleurs, la solution du « long terme » ne sera pas toujours un repli stratégique. Également, des PPA ne pourront pas être signés dans chacun des espaces menacés, et seront à l'évidence freinés par l'absence de solution financière pérenne. Enfin, seules les communes « socles » listées et inscrites en PPA peuvent donc bénéficier des dérogations à la loi « Littoral ». Il est donc préférable, à ce stade, de miser sur des SLGBC obligatoires, étayées précédemment, qui auront à discuter collectivement et à fixer des échéances d'action du court au long terme. Suivant le scénario retenu au long terme par la stratégie locale, une demande de PPA pourrait être faite en cas de choix favorable à l'égard du repli. Il serait donc opportun de rechercher un élargissement des dispositifs « Climat et résilience » comprenant l'outil PPA non pas aux seules communes dites « socles » mais également à toute collectivité-groupement, potentiellement réunis en stratégie locale. L'article L. 312-8 du Code de l'urbanisme pourrait évoluer comme suit : « *Lorsqu'un contrat de projet partenarial d'aménagement prévoit une opération d'aménagement ayant pour objet de mettre en œuvre la recomposition spatiale du territoire d'une ou plusieurs communes figurant sur la liste* ***ou d'une stratégie locale de gestion intégrée du trait de côte visée à l'article L. 321-16 du code de l'environnement*** *(…) »*.

780 La réflexion stratégique à court-moyen-long terme au sein d'une gouvernance locale est un prérequis nécessaire à l'appropriation puis à la viabilité du projet de territoire. Seulement, les traits de l'environnement littoral au sein desquels l'adaptation doit pouvoir se dessiner, ainsi que les opérations de grande envergure pouvant en découler, nécessitent l'appui d'acteurs spécialisés.

B. Ouvrir la voie au développement d'acteurs utiles à la matérialisation de la solution foncière au sein de la gouvernance stratégique du littoral

781 La construction collective du projet de territoire d'adaptation aux risques nécessite que les acteurs à l'origine de la stratégie puissent se projeter sur la solution adéquate et sur la faisabilité technique et matérielle de celle-ci. La réponse foncière, notamment, impliquerait une spécialisation des discussions locales quant à la réalisation de l'action en cohérence avec la temporalité fixée. Dans ce cadre, les collectivités porteuses de projet pourraient rechercher le développement de sociétés publiques locales **(1)** aidées par des établissements spécialisés émanant de l'État en vue de dépasser le seul enjeu du portage foncier **(2)**.

1. Un intérêt à développer des Sociétés publiques locales de l'aménagement du littoral performantes …

782 A titre liminaire, il convient de tenir compte de plusieurs constatations de la CRC Hauts-de-France sur la gestion des risques littoraux par l'intercommunalité Terre des Deux-Caps : *« Le prix du rachat du foncier pose des difficultés* (…) *Le modèle économique de l'EPF repose sur une revente du foncier, après son intervention, et doit être équilibré. Comme le souligne l'EPF, la gestion du trait de côte pose le problème de l'acquéreur final, dans un contexte où le terrain est destiné à retourner à la mer. En l'absence de repreneur, comme le Conservatoire, les opérations du type de Tardinghen apparaissent impossibles selon l'EPF »*[1148].

783 La loi « Climat et résilience » encourage les collectivités et groupements à faire appel aux EPF dans le cadre des opérations d'adaptation au recul du trait de côte : délégation de droit de préemption en zone 0-30 et 30-100 ans, constitution de réserves foncières etc. Seulement, l'intérêt de faire appel à l'EPF, en pratique, relève du portage foncier dans le processus d'acquisition du bien. De plus, comme démontré précédemment, certains EPF ne procèdent pas à ce type de pratique dans le cadre de leurs interventions sur les littoraux menacés. Dès lors, au-delà des enjeux de maîtrise foncière et de portage, les stratégies locales auront, non plus à faire appel à des acteurs en présence mais à réfléchir à la création de structures spécialisées en vue de concrétiser les orientations programmatiques.

[1148] Voir Annexe 1 - n°1.4

784 Partant d'un scenario de « repli stratégique » voire d'une suppression des enjeux fonciers, tels que les biens situés en première ligne, sans relocalisation, il est opportun de réfléchir au développement de Sociétés Publiques Locales d'Aménagement (SPLA) par exemple, chargées de réaliser une double acquisition foncière : les terrains menacés et les espaces de réimplantation. La gouvernance doit donc tenir compte de la stratégie foncière englobée dans le projet de territoire. Développées à titre expérimental pour cinq années par la loi dite « d'engagement national pour le logement »[1149] en juillet 2006, les SPLA ont été pérennisées par la loi du 28 mai 2010 instituant les SPL[1150]. Ces sociétés anonymes exclusivement publiques rejoignent la catégorie des Entreprises publiques locales (EPA) à disposition des collectivités et élus locaux. Vis-à-vis d'un projet littoral de « long terme » comprenant une stratégie foncière de relocalisation, la SPLA présente l'intérêt d'une maîtrise politique. Avec un tel organe, les collectivités locales sont les seules responsables. Elles détiennent en effet la totalité du capital et des sièges au conseil d'administration, lequel nomme et révoque un directeur général. Cette idée de maîtrise revient donc à rassurer les collectivités locales du plein et entier respect de leurs orientations stratégiques et politiques au sein de l'action de la SPLA. Le second caractère attractif pour les collectivités ou groupements porteurs de projets ambitieux pour le littoral de demain relève d'un gain de temps voire de finances. En ce sens, à l'image des SPL, la SPLA est considérée comme un opérateur interne et n'a pas à être mise en concurrence par les actionnaires publics, conformément au droit supranational. L'absence de ces procédures est synonyme de gain de temps et de finances dans la conduite des projets littoraux. Enfin, une simplicité juridique est notable en ce que toute mission donnera lieu à un contrat limité dans le temps qui permet de régir et sécuriser les relations entre collectivités et leurs SPLA. Le projet littoral, confronté à une accélération brutale de la menace notamment, pourra s'adapter et évoluer sans que puissent être affectés la nature ou encore le régime des rapports contractuels. Plus globalement, le fait qu'une SPLA soit une EPL, permet d'entrevoir des objectifs utiles à une stratégie littorale. Au regard des enjeux qui peuvent rapidement s'accumuler au stade de la menace et selon l'échéance, les EPL peuvent être source de performance, de réactivité voire de souplesse. L'étude de diverses EPL françaises, spécialisées ou non en matière d'aménagement, fait ressortir une recherche de la rentabilité, une rapidité dans la prise de décision et une adéquation entre les moyens et objectifs de la structure. L'autre argument qui plaide pour la création d'une SPLA en réponse aux enjeux

[1149] Loi n° 2006-872 du 13 juillet 2006 portant engagement national pour le logement
[1150] Loi n° 2010-559 du 28 mai 2010 pour le développement des sociétés publiques locales

fonciers à résoudre en espaces côtiers relève d'une sécurité envers les élus administrateurs puisqu'ils disposent d'un régime de protection sécurisé, la responsabilité civile relevant de la collectivité et non de l'élu mandataire. Par là même, si les SPLA doivent s'inscrire dans une logique de performance, la recherche de profits n'est pas exclusive. En effet, l'intérêt général, notamment celui des citoyens, prime sur des intérêts purement pécuniaires.

785 La création de SPLA à l'appui d'un projet de territoire côtier n'est pas encore monnaie courante. En effet, la stratégie du GIP Littoral Aquitain mobilisait par exemple le seul EPF régional pour le volet « foncier ». Pour autant, des SPL ont pu être mobilisées dans des projets de « recomposition spatiale » intégrant le risque dans l'aménagement. Le projet d'écoquartier des Portes du Vercors à Grenoble (38) a ainsi été pensé pour adapter ce territoire des Alpes à une forte exposition aux risques naturels suivants : mouvements de terrain, séismes, rupture de barrage etc. Ainsi, les cent-trente kilomètres de digues édifiés le long de l'Isère ne suffisaient plus à réduire la menace à l'égard des populations. Les premiers aménagements consistent à la démolition de friches commerciales qui laisseront place à cinq-cent-cinquante logements répartis sur dix hectares. L'ambition est d'apporter ici une réponse aux phénomènes hydrauliques locaux (crues du Drac, ruissellements, débordement de la petite Saône). Faisant suite à la création d'une ZAC en 2013, les infrastructures visent des mesures adaptées au risque inondation et assimilables à une adaptation à la submersion marine en bande côtière : zéro logement en rez-de-chaussée, surélévation, renforcement des fondations et des murs de soutènement. La gouvernance de cette stratégie d'adaptation regroupe plusieurs maîtres d'ouvrage, à la fois la métropole mais aussi une SPLA, à savoir la SPL Isère Aménagement, chargés de réaliser les aménagements susvisés pour le compte des communes porteuses du projet de territoire.

786 Dans le cadre d'une gouvernance littorale chargée de se constituer autour de SLGBC, le projet de territoire nécessitant une action foncière pourrait donc s'adjoindre les services techniques d'une SPLA. Il serait opportun que l'EPCI compétent en matière GEMAPI soit susceptible d'être membre fondateur de celle-ci aux côtés des communes membres volontaires et menacées. Le juge admet la participation de l'EPCI au sein d'une SPL en précisant que : *« si les collectivités territoriales et leurs groupements ne peuvent être actionnaires d'une société publique locale dont l'objet social ne comporterait aucune des compétences attribuées à ceux-ci, en revanche, il ne résulte pas des dispositions (...) du CGCT que les actionnaires d'une*

société publique locale doivent être attributaires de l'ensemble des compétences regroupées dans l'objet social (…) »[1151] de la structure.

787 La prise en compte du projet foncier en sa totalité gagnerait en clarté et lisibilité dans l'action menée. S'il est effectivement opportun d'impliquer le plus largement possible les collectivités et groupements en qualité de porteurs de projet, l'hypothèse pourrait être néanmoins celle d'une prise en main de l'action d'aménagement avec l'État.

2. <u>… et de consacrer des Établissements publics fonciers d'aménagement pour dépasser le seul enjeu de portage foncier</u>

788 L'ANEL, représentant des élus locaux du littoral, tout comme l'Association des maires de France, ont commenté le dispositif « Climat et résilience ». Pour elles, la loi effectue un transfert de charges *« masqué de l'État vers les communes, sans les ressources financières dédiées, alors que l'impact financier de l'érosion du littoral est estimé à plusieurs dizaines de milliards d'euros »*[1152]. Ces inquiétudes visent également le coût et l'organisation de l'ingénierie d'une potentielle stratégie foncière d'adaptation. Comme étayé précédemment, la loi de 22 août 2021 n'omet pas le volet « foncier » et vise nommément les EPF en vue de constituer les réserves foncières, par exemple. C'est toutefois omettre la nécessité de conjuguer le besoin d'un opérateur foncier avec celui d'aménageur urbain sur un territoire présentant un intérêt national. Le littoral n'est-il pas a minima une « grande cause nationale » ? Enfin, il est utile de considérer le contexte. Les communes et groupements, détenteurs de la compétence en urbanisme, et donc de la maitrise du sol, traversent une période dans laquelle des contraintes se multiplient : PPR, objectif de sobriété foncière (ZAN) etc. Ces échelons doivent pouvoir compter sur des structures dédiées, au-delà de l'acquisition, au portage et à la cession, capables d'apporter une offre de services et d'ingénierie complémentaires pour monter les opérations d'adaptation du littoral menacé avec l'État.

[1151] **TA Lille**, 29 mars 2012, *Communauté de communes Sambre Avesnois*, n°1201729
[1152] **ATTIGUI A.**, « Recul du trait de côte : l'ANEL et l'AMF saisissent le Conseil d'État », *Revue Environnement magazine*, 25 mai 2022, en ligne

789 Les EPF peuvent être développés à l'initiative de l'État[1153] ou des collectivités locales[1154]. Les qualités d'EPF « d'État » ou « locaux » dépendent ainsi des autorités à l'origine de la création, ainsi que de leur volonté ou non de compter sur une tutelle de l'État. S'agissant des compétences comme de la gouvernance, les distinctions sont moindres puisque les deux catégories d'EPF sont invitées à mettre : *« (...) en place des stratégies foncières (...) ils peuvent contribuer au développement des activités économiques, aux politiques de protection contre les risques technologiques et naturels et d'adaptation des territoires au recul du trait de côte (...) »*[1155]. Il n'y a ici aucun doute sur la prise en compte des risques littoraux dans les missions de ces établissements, la submersion étant qualifiable de « risque naturel » tout comme l'érosion est une cause du *« recul du trait de côte »*. Notons d'ailleurs que ces dispositions quant au champ d'application des EPF ne réservent pas les évolutions juridiques liées à la prise en compte du risque « recul du trait de côte » aux seules communes dites « socles » identifiées par le Code de l'environnement. La mission principale de ces établissements relève du portage des terrains à savoir l'acquisition des zones de projet dont ils resteront propriétaires pendant une période donnée, quelques années en pratique, avant de les céder à la collectivité locale ou à l'opérateur qui réalisera les travaux d'aménagement et de construction.

790 Il serait toutefois utile de rechercher une organisation simplifiée et spécifiquement dédiée à l'opération d'adaptation du littoral menacé et ses différentes étapes à savoir :

- **Phase n°1 - Acquisition :** l'acquisition des biens menacés (par négociation amiable, préemption, expropriation) après sollicitation de la collectivité ;

- **Phase n°2 - Portage :** dépollution, désamiantage, déconstruction, renaturation ; suivi des contraintes de l'environnement littoral en présence : architecte des bâtiments de France, archéologie préventive, biodiversité avoisinante (Natura 2000, ZNIEFF etc.) ; revenus locatifs si possible ;

- **Phase n°3 – Aménagement** : opération d'aménagement sur la zone de repli (en arrière), renouvellement urbain etc. ;

[1153] Art. L. 321-1 c. urb.
[1154] Art. L. 324-1 c. urb.
[1155] *Ibid.*

- **<u>Phase n°4 – Cession :</u>** cession à une collectivité territoriale ou à un tiers (bailleur social, promoteur etc.).

791 En ce sens, les établissements publics d'aménagement (EPA) de l'État ont par exemple pour but principal de conduire toute action de nature à faciliter l'aménagement et le renouvellement urbain. Moins explicite à l'attention du traitement des risques littoraux, puisque son champ d'application vise *« la protection de l'environnement »*[1156], le législateur n'a pas entendu élargir l'intervention foncière jusqu'aux EPA au titre des littoraux menacés. Or, les EPA présentent l'intérêt, contrairement aux EPF, de répondre à un objet spécifique sur un territoire limité. Afin de répondre aux phases susvisées d'une opération du littoral, une combinaison des missions d'un EPF et d'un EPA est opportune en l'espèce. Cette hypothèse est déjà développée à travers les établissements publics fonciers et d'aménagement (EPFA) mais reste marginale en comparaison du nombre d'EPF. Le territoire, métropolitain et ultramarin, dénombre trois établissements de ce type en Guyane (EPFAG), à Mayotte (EPFAM)[1157] mais aussi une structure dénommée « Grand paris Aménagement » (GPA), dont l'objet principal est de conduire *« toute action de nature à favoriser l'aménagement, le renouvellement et le développement urbains et durables du territoire de la région d'Ile-de-France »*[1158]. Les EPFA présentent l'intérêt d'être compétents pour réaliser, sur leur territoire :

- Toutes interventions foncières et opérations immobilières pour leur compte ou, après convention, pour celui de l'État, des collectivités, des établissements publics ou personnes publiques ou privées y avant vocation. **La société d'avocats Thomé-Heitzmann intervient en qualité de conseil d'un EPFA situé en outre-mer**. Le champ d'application de cet établissement permet notamment d'intégrer des dispositifs de lutte contre l'habitat, les locaux et installations dégradés, insalubres et indignes et d'entrevoir des opérations d'aménagement spécifiques (ORI par exemple) ;

- Toutes actions ou opérations d'aménagement, pour leur compte, ou pour les personnes susvisées ;

[1156] Art. L. 321-14 c. urb.
[1157] Art. L. 321-36-1 c. urb.
[1158] Art. L. 321-29 c. urb.

- Tous ouvrages de bâtiment ou d'infrastructure en qualité de mandataire etc.

792 A titre d'exemple, l'EPFA GPA est autorisé : *« Afin de favoriser la protection et la mise en valeur de l'environnement, il peut procéder dans la même région, à titre secondaire, à des acquisitions foncières d'espaces naturels, agricoles ou forestiers dont la préservation doit être assurée. Il peut également y conduire des missions présentant un caractère complémentaire à ses missions principales en vue de favoriser le développement durable du territoire. Il exerce ces missions à titre accessoire »*[1159]. Autant d'éléments qui accréditent la possibilité pour cette forme d'établissement d'intervenir potentiellement sur des zones en attente d'adaptation durable du fait des mutations de l'environnement.

793 Un second point mérite d'être souligné. L'EPFA GPA est notamment autorisé : *« Dans le cadre d'une opération d'intérêt national au sens de l'article L. 102-12 ou d'une grande opération d'urbanisme au sens de l'article L. 312-3, Grand Paris Aménagement peut, en dehors du territoire de la région d'Ile-de-France : 1° Réaliser et faire réaliser, pour le compte de l'Etat, des collectivités territoriales et de leurs groupements ou d'un autre établissement public, des opérations d'aménagement et les acquisitions foncières et immobilières nécessaires à ces opérations lorsqu'il est titulaire d'une concession d'aménagement passée sur le fondement de la section 4 du chapitre II du titre Ier de l'ordonnance n° 2016-65 du 29 janvier 2016 relative aux contrats de concession ou de la section 4 du chapitre II du titre Ier de la première partie de l'ordonnance n° 2015-899 du 23 juillet 2015 relative aux marchés publics (...) »*[1160].

794 Il est ici opportun de faire écho aux dispositifs spécifiques au recul du trait de côte consacrés par la loi « Climat et résilience » puisque la mise en œuvre d'un PPA pourra permettre au président de l'EPCI d'activer là aussi la « Grande Opération d'Urbanisme » (GOU)[1161]. Les secteurs de la relocalisation pourront intégrer les secteurs d'une GOU. En ce sens, le développement d'EPFA spécifiquement dédiés à la mission de recomposition du littoral menacé pourrait être recherché et entrer en phase avec des mécanismes comme celui de la GOU. Selon ce même exemple, l'EPFA peut *« créer des sociétés publiques locales d'aménagement*

[1159] *Ibid.*
[1160] *Ibid.*
[1161] Art. L. 312-3 c. urb.

(...) et acquérir ou céder des participations dans ces sociétés (...) »[1162], ce qui accrédite dans le même temps, le point précédemment développé.

795 Adapté à un engagement conjoint entre l'État, les collectivités et les groupements, l'EPFA serait en mesure de répondre à l'accompagnement technique nécessaire à la restructuration du littoral du long terme. Développé à l'échelle de chacune des SRGBC, l'établissement serait un gage supplémentaire d'une gouvernance efficiente et coordonnée sur une échelle pertinente de projet.

796 La recherche d'une coordination des personnes publiques du littoral, accompagnées par des acteurs spécialisés est un prérequis à l'élancement d'orientations stratégiques puis à leur mise en œuvre. Il est toutefois nécessaire de ne pas omettre les principaux concernés par les opérations d'adaptation pouvant découler de la stratégie du littoral : la population menacée.

§ 2 : Vers l'association réelle des enjeux à la construction de l'adaptation collective : la démocratie locale au prisme des défis de la culture du risque et de l'acceptabilité sociale

797 L'association du public à l'action de prévention-gestion est encore trop marginale en France. Dans un processus de stratégies partagées à différentes échelles des collectivités, la situation, les besoins et ambitions des enjeux (populations, acteurs économiques etc.) devront être le moteur du projet. Ce recensement doit émaner de l'échelon le plus proche des enjeux territoriaux **(A)** et impulser un cadre d'action partagé entre collectivités et populations **(B)**.

A. Rechercher l'initiative et l'intention de proximité comme moyen d'amorcer les futures stratégies partagées intercommunale et régionale

798 La démocratie locale, notamment communale, doit être la pierre angulaire de la détermination des besoins et du projet d'adaptation au plus proche des enjeux. Plusieurs leviers doivent être davantage engagés par les communes littorales menacées afin de mieux cerner et défendre leurs problématiques au sein d'une stratégie intercommunale laquelle devra ensuite influencer la stratégie régionale. Les élus locaux doivent dès lors avoir la faculté de s'appuyer

[1162] *Ibid.*

soit sur une extra-municipalité spécifiquement dédiée au risque littoral autour d'enjeux déterminés **(1)** ou sur un dispositif plus global qui reste à développer et saisissable par tout intéressé soucieux de penser le littoral « de demain » **(2)**.

1. Le levier d'une extra-municipalité performante et spécifique aux risques littoraux

799 L'article L. 2121-22 du CGCT consacre la possibilité, pour les conseils municipaux, de créer en leur sein des commissions municipales dont la mission est d'étudier les enjeux soumis au conseil soit par l'administration, soit à l'initiative d'un de ses membres dans le cadre de la préparation des délibérations. Celles-ci sont non obligatoires, et sont dotées d'un rôle consultatif, puis donnent un avis sur les affaires courantes relevant de leur domaine de compétence, soumises au conseil municipal.

800 Ces commissions sont composées exclusivement d'élus municipaux. De plus, celles-ci sont constituées en pratique pour la durée du mandat municipal mais peuvent être également créées pour une durée limitée pour le traitement d'un sujet particulier. Le rôle de ladite commission, lorsqu'elle existe, se limite donc à l'examen préparatoire des affaires et questions qui intéressent le conseil municipal. Sans disposer d'aucun pouvoir propre, elle permet d'étudier et d'émettre de simples avis ou encore formuler des propositions. En l'absence de précisions règlementaires sur cet aspect, il revient au conseil municipal de délimiter et fixer son règlement intérieur et ses règles de fonctionnement. A ce propos, sans que la consultation du comité ne puisse lier le conseil dans les décisions prises, le règlement intérieur peut prévoir en ce sens une consultation préalable obligatoire sauf décision contraire du conseil. Il est souvent reproché aux discussions littorales de ne pas pouvoir concrétiser des réflexions « à long terme » en raison du jeu démocratique et des renouvellements de mandatures tous les six ans. Sans être une réponse absolue à cet enjeu, la participation des élus majoritaires mais également des élus de l'opposition sur l'adaptation aux risques littoraux pourrait permettre des réflexions concertées voire des convergences aux fins de mieux défendre les intérêts de la Commune en conseil communautaire, échelle souhaitée pour dessiner une SLGBC. En ce sens, l'opposition communale siège avec un ou plusieurs élus majoritaires au conseil communautaire. A l'échelle d'Ambleteuse, plusieurs élus expliquent *: « Dans le cas où nous aurions à réfléchir à l'échelle intercommunale sur une stratégie locale, nous avons besoin de nous mettre d'accord, d'abord entre nous, sur les besoins et demandes de la Commune, et ce pour mieux peser et coller aux*

attentes de nos concitoyens menacés. »[1163]. La loi étant silencieuse sur la méthode de répartition des sièges de chaque commission, le conseil municipal doit s'efforcer de rechercher une pondération qui reflète le plus fidèlement le paysage politique de l'assemblée municipale, chacune des tendances représentées en son sein devant disposer au moins d'un représentant.

801 Les travaux menés en commission « risques littoraux » auraient donc pour intérêt de discuter puis de faire arrêter, ou non, par le conseil, une participation de la Commune à la SLGBC intercommunale autour de constats puis de demandes d'intervention. La délibération municipale pourrait être symbolique (vœux par exemple) mais mettrait en lumière les intentions de l'échelon communal sur la question. Ladite commission aurait par exemple à aborder les zones menacées sur le territoire communal à intégrer en priorité dans la SLGBC, ou nécessitant des études complémentaires pour évaluer le niveau de menace, les méthodes « douces » à expérimenter, les échéances au sein desquelles souhaite s'inscrire la Commune (2030-2050-2100 par exemple).

802 Seulement, dans ce cadre certes attractif, la population ne pourrait être intégrée aux discussions. Pour y parvenir, les élus locaux doivent donc réfléchir à la mise en œuvre de comités consultatifs « littoraux » ou « risques littoraux » selon que la Commune souhaite, ou non, élargir les discussions à tout enjeu lié à sa zone côtière, au-delà des simples menaces naturelles. Le dispositif des commissions extra-municipales se base sur l'article L. 2143-2 CGCT : *« le conseil municipal peut créer des comités consultatifs sur tout problème d'intérêt communal concernant tout ou partie du territoire de la commune. Ces comités comprennent des personnes qui peuvent ne pas appartenir au conseil, notamment des représentants des associations locales (…) »*[1164]. Le CGCT permet au conseil municipal de créer des commissions dites « extra-municipales » au format libre. L'article susvisé expose que le conseil peut créer des comités sur tout problème d'intérêt communal concernant tout ou partie du territoire de la commune, présidés par un élu, majoritaire ou minoritaire, pouvant élire un bureau, sans que cela soit obligatoire. Il revient, ici aussi, conseil municipal de définir les règles dudit comité par délibération, sans que cela n'empêche la co-construction de ces règles de fonctionnement par l'ensemble des acteurs impliqués. Les initiatives de la sorte sont rares en France concernant le traitement des risques littoraux. Toutefois, à Wissant (62), la municipalité a créé, depuis 2020,

[1163] Entretien 6 août 2023, Ambleteuse
[1164] Art. L. 2143-2 CGCT

une « commission extra-municipale Trait de côte ». Les objectifs de cette commission visent l'élaboration d'un projet commun à l'échelle de Wissant, de défense des aménagements (digue-perré, station d'épuration, réseaux, voiries, campings etc.), des habitations, commerces de la Baie de Wissant contre le risque d'érosion. L'association « Les Amis de la baie de Wissant » explique que le comité se réserve l'initiative *« d'avoir le droit à l'expérimentation ; présenter ce projet aux instances politiques et notamment à la CCT2C (intercommunalité), pour, dans un premier temps, répondre à l'appel d'offres à projet lancé par ANEL/CEREMA pour une gestion intégrée Mer/Littoral »*[1165]. En 2023, ce comité consultatif fonctionne toujours et regroupe à la fois des élus tant majoritaires que minoritaires. Les trois associations wissantaises (Association Sauvegarde de l'Habitat du Bas Wissant ; Association Dune d'Aval ; Association Amis de la Baie de Wissant) siègent elles aussi solidairement. Néanmoins, si le tissu associatif peut se targuer de représenter plusieurs centaines d'adhérents soucieux de tenir compte de l'environnement littoral, le processus participatif donne lieu à des coopérations qui regroupent les mêmes entités. Le CEREMA explique d'ailleurs que *« les acteurs qui coopèrent sont souvent « un peu les mêmes », c'est-à-dire ceux qui maîtrisent les codes et logiques de projet, ceux qui disposent de ressources particulières (réseaux de connaissances, formation, information, pouvoir etc.) »*[1166].

803 Dès lors, si ces deux moyens structurels au niveau local sont de bons leviers à développer en amont d'une stratégie locale partagée, tout citoyen doit être mieux intégré aux discussions locales qui doivent émerger. Une structure de dialogue, plus large, doit être introduite.

2. <u>Pour un élargissement de l'assiette des réflexions à l'ensemble du territoire communal</u>

804 Permettre l'association du public littoral à toute réflexion stratégique du littoral invite à s'appuyer sur des dispositifs juridiques potentiellement en vigueur. A l'échelle d'une commune littorale comme Ambleteuse (62), le schéma envisagé pourrait être celui d'une « assemblée citoyenne » spécifiquement créée pour débattre et émettre des propositions sur la prévention-gestion des risques littoraux, et plus globalement sur l'évolution de sa bande côtière. A ce stade,

[1165] Voir en ce sens le compte-rendu des réunions de la commission « Trait de côte », 2020, en ligne, https://www.amisdewissant.com
[1166] *Op. cit.* p. 24

les modalités d'une « assemblée citoyenne » ne sont pas développées par le droit en vigueur. La pratique permet toutefois de dégager plusieurs conditions à respecter en l'espèce. D'une part, les communes ayant développé ce type de projet pour des sujets plus généraux, rattachent ce dernier aux modalités de la loi du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité[1167]. En ce sens, les compétences et missions de cette assemblée devront faire l'objet d'un encadrement par le conseil municipal, par le biais d'une mention particulière dans une délibération. Ses compétences comme sa composition seront validées par les élus municipaux ainsi que la durée et le renouvellement du mandat de ses membres.

805 Librement fixée par la Commune, la composition du « Conseil local du trait de côte » (CLTC), en référence au « Comité National du Trait de Côte » (CNTC) annoncé par l'État, pourrait s'appuyer sur une part d'habitants volontaires (40%) mais aussi sur une part d'habitants tirés au sort sur les listes électorales (40%), du paysage associatif (10%) et d'acteurs économiques (10%). Le CLTC comprendrait enfin des élus majoritaires et d'opposition, voire des agents municipaux. Les réflexions et l'implication des populations pouvant varier selon les attentes, l'assemblée devrait tenir compte de la diversité des secteurs d'activité associatifs et économiques, de la diversité générationnelle ou encore de la parfaite représentativité des quartiers de la Commune, y compris lorsque certaines de ces zones communales ne sont pas menacées. Le citoyen certes non impacté par le risque littoral, car éloigné du rivage, peut néanmoins avoir un avis sur l'adaptation de la Commune aux risques, et sur le devenir des espaces collectifs (digue promenade, patrimoine naturel et culturel etc.). Afin de garantir un fonctionnement de l'assemblée le plus optimal possible, la Commune devrait pouvoir veiller à ce que le CLTC puisse établir une charte de fonctionnement dès son installation : modalités internes d'organisation dans le cadre d'une gouvernance démocratique et collégiale. Plus précisément encore, et pour veiller à des relations collégiales et transversales avec la Commune, cette dernière pourrait s'engager à apporter des réponses aussi complètes que possible et dans des délais raisonnables aux interrogations et propositions portées par le CLTC. De la même façon, le CLTC se verrait mettre à disposition des moyens matériels (salles de réunion etc.). La délibération municipale constitutive inscrirait enfin le CLTC comme partenaire pour la construction des projets et politiques publiques attenants au littoral. Enfin, la réussite du fonctionnement de ce groupement municipal mériterait qu'il fasse l'objet d'une évaluation

[1167] Loi n° 2002-276 du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité

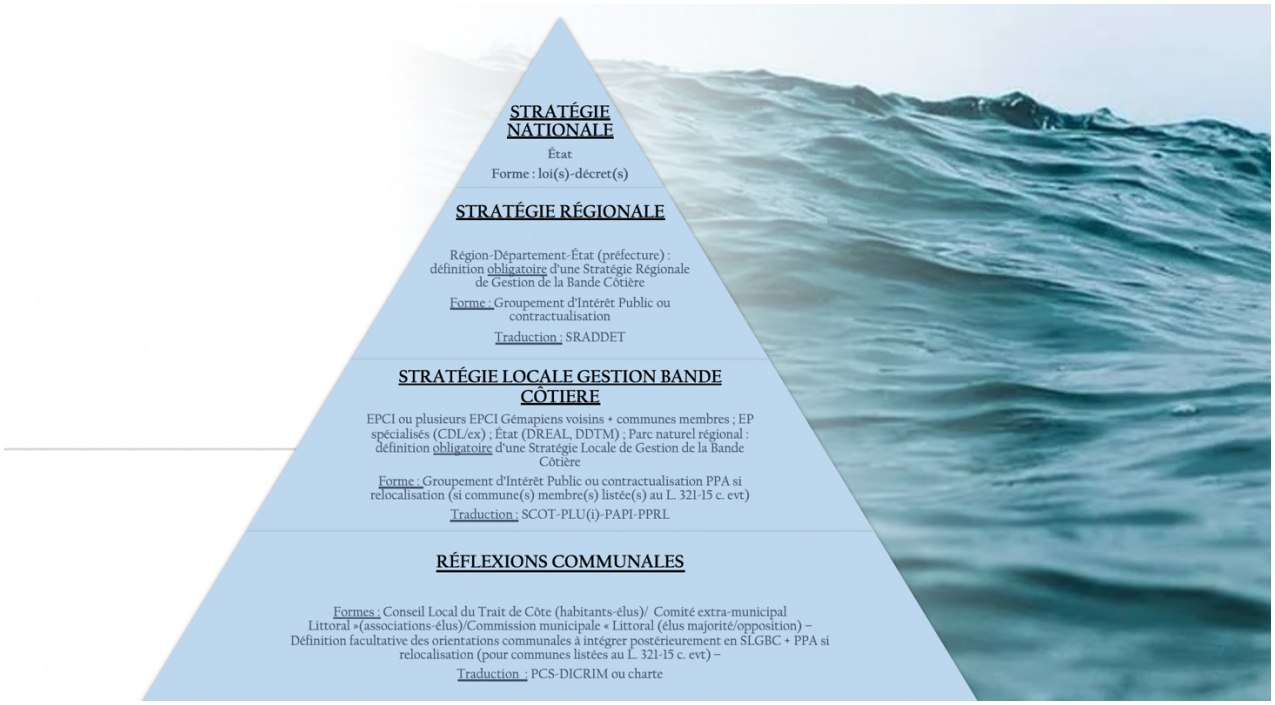
avant l'échéance de son mandat avec la Commune sur son fonctionnement mais également sur ses réalisations et concrétisations dans l'action municipale.

Données récoltées du 1er juillet au 15 août 2023 :

Perspectives sur la démocratie de proximité au profit du littoral menacé	Seriez-vous prêt(e) à rejoindre volontairement une assemblée citoyenne du « littoral » dans votre commune ?	Et dans le cas d'un tirage au sort sur les listes électorales ?	Seriez-vous prêt à développer ce type de démarche dans votre commune ?
Habitants littoraux allant de Boulogne-sur-Mer à Calais (panel de 156 sondés)	57	74	-
Élus littoraux allant de Boulogne-sur-Mer à Calais (panel de 34 sondés)	-	-	28

806 A l'aune de ces données, il est possible de se projeter vers une participation de près d'un tiers d'habitants volontaires afin d'espérer des échanges constructifs, parmi une pluralité de profils. Les données évoluent dans l'hypothèse d'un tirage au sort. La part importante d'habitants non volontaires se justifie par plusieurs motifs : le fait de ne pas résider à proximité du rivage et de ne pas « ressentir » une menace ou encore l'échéance potentiellement éloignée d'une catastrophe. Sur un panel de trente-quatre sondés, une quasi-exclusivité des élus se disent volontaires à l'engagement d'une démarche de réflexion avec les habitants au sein d'une structure dédiée.

807 Tenant compte des modes de gouvernance étayés précédemment, le CLTC s'intégrerait dans le processus institutionnel suivant :



808 L'organisation structurelle des réflexions stratégiques du littoral doit rechercher une transversalité entre les acteurs, décideurs et partenaires. Invitée à la table des débats, la population doit s'insérer dans une culture du risque efficiente au quotidien. Celle-ci doit nécessairement s'approprier le « besoin de s'adapter », selon des modalités et outils concomitants aux structures de discussions.

B. Un travail de profondeur entre élus locaux et habitants pour une meilleure acceptabilité sociale au changement : de la structuration des idées à l'écriture d'actions du littoral

809 Qu'elles relèvent d'une commission extra-municipale entre élus municipaux et habitants, d'une « assemblée citoyenne » dénommée « Conseil local du trait de côte », ou de réunions concomitantes à une SLGBC portée par l'EPCI compétent en matière GEMAPI, les discussions avec le public doivent réunir des conditions favorables à l'acceptabilité sociale aux projets d'adaptation, et donc être particulièrement attractives pour amorcer le changement.

810 La méthode d'élaboration d'une vision commune doit poursuivre l'objectif d'une coproduction du projet avec l'ensemble des parties : acteurs et décideurs littoraux et habitants. En complément des structures à développer, à l'image du « Conseil local du trait de côte » (CLTC), par la collectivité menacée, des permanences de projet doivent provoquer l'échange

et la collaboration pour acter le changement. L'approche doit tenir compte des représentations sociales au cours d'ateliers réguliers de type « table ronde », par exemple, regrouper les représentants des secteurs menacés, ou non, puis des corps de métier littoraux : agriculture, tourisme, naturalisme, etc. La vision dessinée doit assurer une cohérence territoriale sur la base des données assimilables à un état des lieux de la situation : formes d'habitabilité, description du foncier impacté (afin de tendre à l'invitation des propriétaires concernés à la concertation), plans, reportages photographiques etc. Un travail de pédagogie doit parallèlement être développé auprès de la communauté territoriale impactée ou susceptible de l'être d'ici 2050 ou 2100. A titre d'exemple, la Commune du Prêcheur en Martinique a associé les enfants de l'école concernée par le projet de relocalisation. La contribution des parties doit s'étendre aux modalités techniques du projet. Des entretiens menés avec des architectes (Pas-de-Calais) relèvent que les habitants sont *« plus nombreux désormais à discuter avec nous pour confronter la résolution technique à leurs usages du littoral et demandes. L'utilisation de matériaux plus respectueux de l'environnement, comme le bois, est très souvent sollicitée »*[1168]. Les riverains doivent dès lors être intégrés aux différentes phases de définition opérationnelle du projet de requalification du littoral.

811 Le premier temps du projet commun dessiné par les populations et leurs représentants serait celui du « cadrage ». En complément des travaux d'identification par les élus (zonage) et des réflexions portées sur le choix de la stratégie foncière, un outil de doléances et d'état des lieux des besoins, doit être formalisé. Non contraignant, facultatif et souple, il s'efforcerait toutefois à la clarté et à une lisibilité dans l'identification des enjeux prioritaires puis dans l'ébauche du projet de territoire. Dénommé « **Plan d'action et de réflexion du Littoral** » (PARL), ledit document s'inscrirait dans la SLGBC, et devrait pouvoir être un outil moteur dans l'élaboration d'une vision commune, lequel accréditerait les ambitions du territoire. La souplesse de cet outil doit être un moyen d'aborder de larges enjeux, y compris par l'émission d'hypothèses, de scénarios etc. Un maire littoral (62) explique : *« Aujourd'hui, j'ai du mal à prendre position publiquement sur l'adaptation aux risques côtiers. Que ce soit à l'occasion des révisions des documents d'urbanisme à l'intercommunalité (…) en présence d'une consultation PPRL avec les services de l'État, ou lorsque l'on m'interroge sur le sujet, je crains d'envoyer de mauvais signaux (…), de faire peur aux habitants et commerçants, de les brusquer*

[1168] Entretien, 5 sept. 2023

inutilement et irrémédiablement. A ce stade, j'ai surtout besoin de poser les choses avec eux, librement, puis de retracer nos discussions et propositions en forme de bilan. Cela peut m'aider à l'avenir pour avancer et justifier mes positions au sein de l'EPCI etc. (…) »[1169]. En ce sens, le besoin de *« se parler sans tabou »*[1170] et sans figer la vision politique à l'instant donné, trouverait un écho dans la faculté de se livrer à l'exercice du débat local (CLTC, comité extra-municipal « Littoral ») sur plusieurs années puis d'en rapporter le bilan et les perspectives au sein d'un document flexible et évolutif.

812 Faire confiance à la relation collectivité-population serait un préalable, entre autres, au projet d'aménagement d'adaptation. Des facteurs négatifs comme le risque de précarisation des usages actuels, l'exposition aux aléas ou des spécificités comme l'occupation irrégulière de la zone devront se transformer en vivier d'idées et d'informations. Une meilleure connaissance de ces paramètres couplée aux besoins des participants tendrait vers de nouvelles formes de logements. Le PARL pourrait être combiné à des expertises menées sur le territoire, de description et d'analyse, sur l'architecture, la socio-anthropologie[1171] de l'espace objet des réflexions. Sur cette base, les parties auront à ouvrir de nouveaux modèles économiques, et plus globalement à s'assurer de la faisabilité technique du projet au prisme de la planification applicable, du processus partenarial nécessaire pour concrétiser les orientations de construction, de démolition, d'offre de logements, de mode d'architecture etc. Car la finalité de cet exercice de réflexion est de passer à l'acte et d'offrir une vision claire aux acteurs privés en capacité de porter localement la transformation de l'espace, sans que soit rompu le lien avec les habitants. Même modeste, puisque certaines collectivités auront à relocaliser une infime partie de biens présents sur leur bande côtière, son articulation avec une vision stratégique co-construite faciliterait une confiance partagée à travers un projet d'opportunité.

813 L'esquisse de projet est une occasion à donner aux populations pour établir une mémoire collective et ainsi former les bases d'une nouvelle cohabitation dans une zone tendue entre développement économique et social puis préservation de l'environnement. Ce renfort de la culture du risque ne doit pas viser les seules populations. Les décideurs locaux doivent être, eux aussi, en mesure de se projeter. Des outils modernes, numériques et d'animation, peuvent aider

---

[1169] *Ibid.*
[1170] *Ibid.*
[1171] **HAMEL J.**, « La socio-anthropologique, un nouveau lien entre la sociologie et l'anthropologie », *Revue socio-anthropologie*, 1997, en ligne

ces derniers dans le choix de leur politique d'adaptation et d'action de prévention-gestion. Plusieurs pratiques élaborées en territoires menacés étayent cette opportunité. La plateforme dite « LittoSim »[1172], développée à partir de 2015 par l'intercommunalité de l'île d'Oléron et un large panel pluridisciplinaire de scientifiques, utilise le jeu pédagogique pour mettre les élus et agents locaux en situation de risques littoraux. L'outil immersif et ludique participe à la modélisation des effets de la submersion marine sur les enjeux en présence, sur la base des données réelles. Plus précisément, et sur la base de ces informations, les parties ont été invitées à gérer le territoire menacé et à l'aménager puis à expérimenter virtuellement des stratégies d'action et leurs effets. Globalement, cette initiative scientifique locale a permis de mieux comprendre la vulnérabilité du territoire et les hypothèses pour s'en prémunir. Le panel d'élus bretons sondés relève également l'efficacité de l'initiative « Litto'Risques », qui permet d'aider les territoires à gérer les risques de submersion et d'érosion sur la base d'un partenariat politique, et scientifique puisque celui-ci s'appuie sur un observatoire départemental. Au quotidien, les décideurs enrichissent leurs réflexions autour d'une cellule d'animation puis d'accompagnement technique et méthodologique. Le programme vise à mieux cerner la vulnérabilité (aléas, enjeux, modes de gestion et représentations sociales) pour ajuster l'accompagnement des communes par le département du Finistère. Enfin, cette approche technique est intéressante du point de vue de son fonctionnement, par adhésion, lequel s'attache à former les gestionnaires et à opérer un suivi régulier des évolutions du trait de côte. Ces mises en situation sur le terrain ou numériques conduisent les porteurs de projets à connaître de la gestion de crise virtuelle ou imaginaire. Celles-ci ont provoqué des réflexions nécessaires aux décisions adéquates pour gérer puis adapter les territoires.

814 La co-construction du projet littoral entre collectivités, services déconcentrés, partenaires et les riverains peut se formaliser. Elle doit cependant être davantage ciblée par le législateur, quitte à la rendre obligatoire par le biais des SLGBC. Les modalités d'organisation des débats et la matérialisation des réflexions devront toutefois relever d'une libre appréciation des zones menacées. A l'image de territoires innovants, l'effort de pédagogie auprès des riverains littoraux doit renforcer la culture du risque et l'appropriation des enjeux par un large panel dans le but de concrétiser un projet viable et légitimé. Une prise de conscience

[1172] **AMALRIC M. et al**., « La réception sociale de la gestion du risque littoral : un éclairage au prisme de la simulation participative », *Revue internationale de psychosociologie et de gestion des comportements organisationnels*, vol. 27, Ed. Eska, p. 68

suffisamment tôt permettra de limiter les potentielles situations de blocage qui amèneraient l'usage d'outils plus contraignants à l'instar de l'expropriation. La faisabilité du projet, si elle dépend des efforts humains mobilisés, pourrait toutefois rester lettre morte en l'absence de moyens financiers, pierre angulaire de l'efficience des stratégies locales et supra-locales.

Conclusion Section 2 :

815 L'opportunité puis la faisabilité de l'adaptation du littoral, notamment foncière, doivent être réfléchies et construites par le territoire menacé. En ce sens, la stratégie du projet de territoire passe par une incarnation de la part d'une gouvernance suffisamment globale pour entrevoir un engagement partenarial et partagé. Les acteurs et décideurs locaux doivent trouver un cadre formel de discussion et d'action à l'image du GIP ou de contractualisation (PPA) comprenant nécessairement les services de l'État, les EPCI compétents en matière GEMAPI, les communes littorales et rétro-littorales, les gestionnaires littoraux et le tissu associatif utile à la problématique. Ce large panel a pour but d'assurer une cohérence dans la réflexion au regard des multiples enjeux propres au littoral et une lisibilité dans la stratégie portée. Celle-ci doit cependant s'accompagner d'acteurs spécifiquement dédiés à la réalisation de la solution foncière retenue à l'initiative des collectivités notamment (SPLA). Pour sa part, l'État doit favoriser les conditions d'une gouvernance efficace en développant la création d'EPFA chargés de dépasser le simple enjeu du portage foncier de l'opération, et ce pour assurer aux collectivités porteuses de projet un partenaire en capacité d'assurer une réelle restructuration du littoral sur le long terme. De plus, le partenariat public et institutionnel doit nécessairement s'appuyer sur les enjeux en présence, et plus particulièrement sur la population côtière dans le but de favoriser une meilleure culture du risque, et l'acceptabilité sociale au projet. Selon des formes diverses de la démocratie locale, les communes doivent impulser un cadre municipal de débats et de recensement des actions à mener sur le territoire, en vue d'influencer ensuite des stratégies intercommunales et régionales de gestion de la bande côtière menacée.

Conclusion Chapitre 2 :

816 Pour entreprendre l'opération foncière d'un littoral durable, celle-ci doit être la finalité d'un processus stratégique inscrit dans le temps, respectueux des enjeux en présence, porté sur une échelle pertinente telle qu'une bande côtière. Partant, l'approche de la gestion du risque doit être repensée et réduire le champ des actions ponctuelles érigées sur les seules frontières administratives. Les décideurs et acteurs littoraux doivent mieux insérer le risque et ses effets dans la réflexion du territoire et rechercher son opposabilité dans un but de matérialisation de la prévention. Les orientations stratégiques à l'horizon 2050 ou encore 2100 doivent découler d'un large panel d'acteurs institutionnels du littoral au sein duquel il est opportun de rechercher, au besoin, le concours complémentaire d'acteurs en capacité de réaliser la solution foncière « clé en main », en sa globalité. Cependant, l'impulsion stratégique doit se faire à partir et avec les enjeux en présence, notamment la population côtière qui doit être en mesure de s'associer réellement à la réflexion et de s'approprier la phase de transition vers la recomposition. Ces échelles de discussions, communales, intercommunales, régionales, auront à assurer une cohérence dans l'action et une transversalité plus respectueuse de l'échelle hydro sédimentaire. La planification d'urbanisme du territoire régional est pertinente pour rejoindre cet effort de réflexion globale, comme le PLU(i) ou le SCOT. Or, pour veiller à une véritable prise en compte des orientations stratégiques par ces documents, la loi doit faire du « droit mou » stratégique un paramètre obligatoire dans la hiérarchie des normes de l'urbanisme local. Simple faculté à ce jour, l'émission de ces stratégies, aux échelles intercommunales et régionales, doit également être rendue obligatoire pour rechercher l'homogénéité des territoires menacés entre eux dans l'approche du risque. Elle demeurera toutefois une faculté, incitative, à l'échelle communale.

Conclusion Titre 1 :

817 Comme étayé en première partie des travaux, une considération du risque littoral par le droit a été rendue possible à certains égards par une coexistence de matières classiques, telles que l'environnement et l'urbanisme, avec le droit foncier. Il en sera de même dans la solution à apporter aux territoires menacés. La solution, foncière, doit être en mesure de concrétiser la réflexion du « local ». Toutefois, pour entreprendre cette démarche, le droit positif doit doter les collectivités littorales menacées, au-delà du simple cadre des communes « socles », d'outils fonciers spécialisés et opérationnels pour mieux converger vers la configuration des lieux et des enjeux en présence. Pour légitimer son bien-fondé, la solution foncière, qu'elle ait pour but de relocaliser ou de réduire la vulnérabilité du bâti menacé, doit s'insérer dans une réflexion plus globale du territoire, aux fins d'intégrer la politique du risque à celles concurrentes et en vue d'y favoriser un équilibre. La réussite de l'adaptation côtière dépendra aussi de la capacité des décideurs et acteurs littoraux à faire évoluer leur méthode dans un objectif lui aussi global. La question de l'adaptation du littoral doit amener un large dispositif de discussions, autour d'une gouvernance innovante et partagée, dans le but de dresser les besoins réels du territoire et construire la solution stratégique. L'incarnation du projet par celle-ci doit elle-même rendre possible une démocratie locale du risque, avec et par la population côtière, dans un but d'efficience de la culture du risque et de meilleure acceptabilité sociale de l'action. Cette volonté stratégique, en phase avec les réalités du territoire, doit être rendue visible puis possible par la planification, dans une relation de prise en compte mutuelle et durable. Si les solutions à apporter aux territoires à risques, et la méthode leur permettant de la co-construire stratégiquement, sont des paramètres fondamentaux dans la matérialisation de l'action, il n'en demeure pas moins qu'une instabilité persiste. Tellement instable et variable, ce facteur pourrait remettre en cause la concrétisation de la solution émise par les stratégies locales. Ignoré par le droit récent, et encore insuffisant, il s'agit du caractère économique de l'adaptation au risque et de son coût mais également de l'indemnisation des enjeux en présence.

TITRE 2 : L'épineux partage du coût entre État-providence et initiative locale

818 Abordée au prisme des inégalités en première partie des travaux et favorisée par les lacunes du droit en vigueur, l'absence de solution globale et pérenne en réponse au coût induit par le risque littoral doit être levée pour mieux affronter les défis climatiques. Inégal dans son traitement des multiples formes du risque littoral, incertain quant à sa suffisance face au besoin de s'adapter des territoires, le droit doit évoluer. Ce dernier est perfectible sur la base de deux aspects. En premier lieu, les variations climatiques du littoral donnent déjà lieu à des situations préjudiciables dont il convient de s'assurer que la réponse de l'indemnisation au « post-catastrophe » est suffisante **(Chapitre 1)**. Également, et ce pour justement limiter les situations à risques, les territoires devront compter sur des mécanismes de financement durables selon un principe de meilleur partage du coût de l'action de prévention-gestion des risques littoraux menée stratégiquement **(Chapitre 2)**.

Chapitre 1 : Assurer la pérennité de la solidarité nationale par une meilleure responsabilisation des populations côtières

819 Pour assurer la réparation des effets des risques naturels, et notamment littoraux, la France s'est dotée d'un régime de solidarité et d'indemnisation quasi-unique au monde dont le mécanisme doit être interrogé, alors que la fréquence et l'intensité des phénomènes devraient s'accroitre **(Section 1)**. Celui-ci doit tendre vers une meilleure responsabilisation des bénéficiaires de la solidarité, et ce dans un but de prévention et de réduction de l'aléa **(Section 2)**.

Section 1 : Le régime d'indemnisation des catastrophes naturelles : une solidarité constitutionnelle en mesure d'affronter les défis climatiques du littoral ?

820 La place qu'occupe le régime dit « CatNat » durant les catastrophes naturelles du littoral, à l'instar de « Xynthia », est importante. Face au « changement » climatique, qui réduit les chances de risque zéro dans les territoires, ce régime d'indemnisation doit être une sécurité pour les enjeux et il importe d'étudier sa suffisance. Car l'indemnisation de ces derniers n'est, en théorie, pas automatique et répond à des conditions légales évolutives **(§ 1)**. De plus, si la solidarité de ce régime est étroitement protégée à notre époque par la puissance publique, tant juridiquement que financièrement, le sera-t-elle toujours face à des formes nouvelles des risques et à des coûts plus importants. Le défi climatique est-il l'occasion de repenser la solidarité autour d'un meilleur partage des coûts ? **(§ 2).**

§ 1 : Un régime indemnitaire probant mais discutable à l'annonce des prévisions climatiques du littoral

821 Le régime CatNat est particulièrement innovant en ce qu'il s'est développé en gage de sécurité indemnitaire en réponse aux faits naturels que l'initiative privée ne couvre pas habituellement **(A)**. Les traits et formes du risque couvert par le régime en vigueur sont toutefois discutables à l'égard de la montée des eaux promise aux territoires littoraux **(B)**.

A. Un outil innovant et désormais incontournable face aux contraintes naturelles particulières

822 L'application du système CatNat à une situation préjudiciable du littoral a évolué depuis sa création **(1)** et interroge encore les limites entre ce qui peut relever de l'assurance classique et ce qui peut relever de la solidarité nationale. Une délimitation entre ces deux champs d'intervention, laquelle est notable à l'étude des aléas côtiers, relève du caractère incertain du risque **(2)**.

1. La consécration et le champ d'application du régime CatNat : un dispositif en constante évolution

823 L'indemnisation des catastrophes naturelles est, comme son nom l'indique, un moyen de couvrir les effets des dommages de l'événement naturel de type catastrophe. Le phénomène naturel relève donc des forces de la nature sur l'homme et son environnement. La catastrophe illustre quant à elle, à l'instar de « Xynthia », un désastre ou encore un bouleversement pouvant entraîner des pertes humaines et matérielles. Avant 1982, les dommages de l'évènement naturel sont pris en compte ponctuellement et marginalement, voire tout simplement exclus. Dès lors, l'existence d'assurances en vue de réparer les effets de la nature est inexistante et la puissance publique se charge elle-même d'apporter une réponse pécuniaire à travers un fonds de secours aux victimes[1173]. Il ne s'agissait toutefois pas, ici, d'indemniser les victimes, mais de contribuer à l'aide financière ou matérielle auprès de celles-ci. Dans ce cadre, le montant de l'aide potentiellement allouée ne tient pas compte du préjudice subi. Deux ans plus tard, l'État institue un dispositif indemnitaire spécial, destiné au secteur agricole et notamment aux calamités climatiques à l'instar de l'inondation ou de la sécheresse[1174]. Il faut attendre 1982 pour que le législateur instaure, pour les particuliers, la réparation des dommages naturels sur les biens privés « post-catastrophe »[1175]. Il s'agit par là même de pallier le caractère « d'inassurabilité » de risques naturels majeurs par des contrats d'assurance privés. Bien qu'il ne puisse réduire la menace naturelle, le régime CatNat permet d'apporter aux victimes une réponse contribuant à la résilience, au bénéfice de la société, voire de combler un vide juridique.

824 Plusieurs conditions sont cependant nécessaires au déclenchement dudit régime. La vocation de ce dernier est de couvrir le risque ne relevant pas du cadre assurantiel contractuel classique. En ce sens, seul le dommage non-assurable engendré par un événement anormal peut prétendre à une indemnisation CatNat, dont l'intensité s'apprécie au cas par cas. L'évènement à la source du dommage, à mesure que le droit n'a pas arrêté de liste exhaustive d'aléas couverts par le dispositif[1176], doit être reconnu par arrêté interministériel après demande des communes concernées par le sinistre dans un délai de vingt-quatre mois. Durant de nombreuses années, il

[1173] Décret n°60-944 du 5 septembre 1960 portant organisation du fonds de secours aux victimes de sinistres et calamités et du comité de coordination de secours aux sinistrés
[1174] Loi n°64-706 du 10 juillet 1964 organisant un régime de garantie contre les calamités agricoles
[1175] *Op. cit.*
[1176] Circulaire n° 84-90 du 27 mars 1984 relative à l'indemnisation des victimes de catastrophes naturelles

n'existait pas de critères suffisamment précis aux fins d'établir objectivement la reconnaissance, ou non, d'un état de catastrophe naturelle. La garantie semblait alors dépendre essentiellement de la volonté de l'État de reconnaître la catastrophe, ou non, même si en pratique la décision suit les arbitrages et avis de la commission interministérielle de reconnaissance de l'état de catastrophe naturelle créée en 1984, dont l'avis est souvent pris en considération par le gouvernement. Afin de lever l'opacité qui entourait cette procédure de reconnaissance, qui était dénoncée par des élus et victimes, le droit a récemment évolué en tenant compte d'une première proposition de loi adoptée au Sénat en première lecture en janvier 2020 mais non inscrite, depuis, à l'ordre du jour de l'Assemblée nationale[1177]. La loi du 28 décembre 2021[1178] relative à l'indemnisation des catastrophes naturelles améliore la transparence du processus de décision à l'égard des élus et sinistrés. Celle-ci énonce que l'arrêté de reconnaissance doit être désormais motivé et doit mentionner les rapports d'expertise ou encore les voies et délais de recours. Également, la commission interministérielle de reconnaissance est désormais inscrite dans la loi et doit établir un rapport annuel comprenant un bilan synthétique des avis rendus notamment pour apprécier le niveau de *« l'intensité anormale »*[1179] des phénomènes naturels. Afin d'apprécier l'intensité du phénomène, les données les plus objectives sont requises au regard notamment des connaissances scientifiques à disposition des décideurs. Cette pratique a abouti à l'élaboration d'une série de critères au fil des années. En ce sens, les autorités administratives se sont longtemps fondées sur des recueils de données météorologiques progressivement en décalage avec les progrès relatifs à la connaissance de l'aléa. Devenue trop technique, cette approche a éloigné les élus et sinistrés d'une parfaite compréhension des critères utilisés, engendrant un nombre important de recours gracieux et contentieux à l'encontre des décisions de reconnaissance de l'état de catastrophe. Tenant compte de ces lacunes, le droit a également évolué de ce point de vue. La circulaire du 10 mai 2019[1180]adopte des critères plus lisibles afin de caractériser « l'intensité » : le critère géotechnique puis le critère hydrométéorologique. Ces deux conditions s'appuient sur des études d'experts (Météo-France). A lui seul, le critère géotechnique ne peut toutefois pas permettre la caractérisation de l'intensité de l'évènement naturel. Dans le cas où la commune ne remplirait pas ce critère, la circulaire susvisée explique

[1177] Proposition de loi n°2592, adoptée par le Sénat, visant à réformer le régime des catastrophes naturelles, 16 janv. 2020
[1178] Loi n° 2021-1837 du 28 décembre 2021 relative à l'indemnisation des catastrophes naturelles
[1179] Art. L. 121-5 c. assur.
[1180] Circulaire n°INTE1911312C du 10 mai 2019, Procédure de reconnaissance de l'état de catastrophe naturelle - Révision des critères permettant de caractériser l'intensité des épisodes de sécheresse-réhydratation des sols à l'origine de mouvements de terrain différentiels

qu'*« il est demandé à la commune de fournir une étude de sol complémentaire »*[1181], réalisée par exemple à l'occasion de travaux publics, ou sur la base de documents en possession des particuliers ou entreprises sinistrés. Ces améliorations juridiques sont un gage de meilleure compréhension des avis de l'autorité administrative par les victimes et communes. Enfin, une commission nationale consultative des catastrophes naturelles a été créée dans le but de réunir les élus locaux et les associations de sinistrés et de rendre annuellement un avis sur la pertinence des critères retenus pour la reconnaissance de l'état de catastrophe naturelle ainsi que sur les conditions de l'indemnisation. Il reste qu'en présence d'une reconnaissance d'état de catastrophe naturelle, l'assuré doit être en mesure de démontrer un lien entre le phénomène naturel et le dommage subi[1182]. L'article L. 125-1 du Code des assurances ajoute que le fait de la nature doit être la *« cause déterminante »*[1183] du dommage. Cette même disposition fait appel à l'insuffisance, ou à l'omission, des mesures de prévention qui n'ont pu empêcher la survenance de la catastrophe.

825 En conséquence, la puissance publique, par le biais d'un régime innovant instauré depuis 1982, a permis le développement d'un système spécifique, qui lui est dépendant, aux événements de forte ampleur. Cependant, la consécration légale puis la mise en œuvre de ce dispositif depuis cette date tient compte d'un facteur d'appréciation à l'égard du risque : son incertitude.

2. Le nécessaire caractère « incertain » pour garantir le contrat aléatoire

826 L'incertitude est une condition de l'aléa. L'intérêt du système assurantiel revient donc à maîtriser le phénomène naturel qui échappe pourtant aux populations. Ainsi, selon l'article 1108 du Code civil, le contrat aléatoire dépend d'un événement incertain. Tel est le cas du contrat d'assurance, qui ne peut donc exister, faute d'aléa, quand le risque s'est déjà réalisé au jour de sa souscription. Jusqu'à l'évolution du droit des contrats en 2016[1184], la qualité de contrat aléatoire reposait sur deux éléments constitutifs. D'une part, l'incertitude du phénomène, qui forme l'économie du contrat entre les parties puis, l'incidence de l'incertitude

[1181] *Ibid.*
[1182] **CE**, 8 juil.1996, n°154870
[1183] Art. L. 125-1 al.3 c. assur.
[1184] Ordonnance n° 2016-131 du 10 février 2016 portant réforme du droit des contrats, du régime général et de la preuve des obligations

sur l'équilibre économique contractuel fondé sur le risque de perte et de chance de gain. Avant cette réforme majeure, une difficulté d'articulation entre les anciens articles 1004 et 1964 du Code civil persistait. En effet, le second admettait à la différence du premier que l'incidence de l'évènement sur les avantages et pertes attendus pouvait se limiter à une seule des parties au contrat d'assurance. En réponse, l'article 1108 du même Code précise que le contrat est *aléatoire « lorsque les parties acceptent de faire dépendre les effets du contrat, quant aux avantages et aux pertes qui en résulteront, d'un événement incertain »*[1185]. Le texte n'est pas plus précis quant à savoir si l'incidence sur les avantages et pertes doit se manifester, ou non, à l'égard des deux parties. Dès lors, si l'aléa économique est nécessaire à la qualité de contrat aléatoire, la réciprocité ne l'est pas, en théorie. L'aléa pourrait être unilatéral, ce qui correspond en pratique au contrat d'assurance, au sein duquel le gain et la perte n'affectent que l'assureur. A cette lacune s'ajoute la suppression de l'article 1964 opérée par la réforme qui prévoyait que le contrat d'assurance était un contrat aléatoire. Si aucun article du Code des assurances ne vise expressément l'aléa, le juge est plus catégorique : *« Le contrat d'assurance, par nature aléatoire, ne pouvait garantir un risque que les assurés savaient déjà réalisé avant sa souscription (...) »*[1186]. Une difficulté demeurait toutefois à l'égard du risque déjà réalisé, mais dont aucun cocontractant n'avait connaissance au jour de la signature du contrat. En l'absence de précision légale par le droit commun assurantiel, le juge a récemment appliqué une appréciation subjective de l'aléa réalisé. Dès lors, si le risque n'était pas connu des parties au jour de la souscription, la compagnie reste tenue par la garantie et ce même en cas de survenance antérieure à la conclusion du contrat[1187]. Au contraire, le contrat d'assurance ne pourra couvrir un risque que l'assuré sait réalisé. Enfin, suivant une jurisprudence plus récente et concordante[1188], le contrat est entaché de nullité dans deux cas : lorsque le risque s'est déjà réalisé au jour de la signature du contrat et, deuxièmement, lorsque l'assuré a connaissance d'une *« survenance proche et inéducable du sinistre »*[1189].

827 Le hasard, comme de nombreuses catastrophes naturelles imprévisibles, ne se contrôle pas. Seulement, si le droit ne peut supprimer l'aléa, il peut favoriser sa réduction, ou du moins mieux le connaître. Au cours d'entretiens menés auprès d'une compagnie d'assurance

---

[1185] Art. 1108 c. civ.
[1186] **Cass**. civ. 11 sept. 2014, n°1317236
[1187] **Cass**. civ. 26 mars 2015, n°1414661
[1188] **Cass**. civ. 6 mai 2021, n°1925395
[1189] **BIGOT R.**, *Les assurances de responsabilité*, Ed. Ellipses, 2020, p. 360

boulonnaise (62), le témoignage suivant a été relevé : *« Face aux aléas, nous raisonnons par des équations de probabilités, par l'évaluation des risques, voire de spéculation »*[1190]. Mais la maîtrise juridique du hasard relève surtout de la technique du contrat d'assurance. Ce dernier délimite une circonscription de l'aléa et le niveau de risque assuré et assurable, puis permet d'amoindrir les effets d'un événement sur les biens des individus qui ont fait le choix de se prémunir contre le risque assurable. C'est aussi un gage de sécurité financière.

828 L'aléa a évolué au cours des siècles tout comme son appréhension au sein du contrat d'assurance. Ce dernier n'est plus le simple fruit du hasard, quant à la réalisation ou non du phénomène. Dans la société du risque évolutive, les populations recherchent la sécurité alors que des risques nouveaux posent non pas l'incertitude sur la réalisation du risque mais d'abord sur son existence. Auparavant, la gestion des risques traitait des aléas pour lesquels il était possible d'appréhender la probabilité, dans la survenance, d'un risque déjà pré-identifié. Naturel ou technologique, le retour d'expérience et son existence accréditent la chance que le risque puisse se reproduire. Seulement, dans certains cas, la perception de l'aléa diverge, et plus particulièrement sur l'existence même du risque. Les compagnies d'assurance sondées au cours des travaux soulignent par exemple : *« Aujourd'hui, malgré le débat public sur des menaces nouvelles, nous refusons de couvrir certains risques. C'est le cas pour les risques sanitaires liés aux Organismes génétiquement modifiés (OGM) ou contre les ondes électromagnétiques etc. »*[1191]. On se situe davantage ici dans le domaine de la précaution que dans la prévention. En effet, en cas de matérialisation de ces dangers, leurs conséquences pourraient être trop importantes pour être couvertes par le monde assurantiel. De même, en présence d'un sentiment d'incapacité des pouvoirs publics à prévenir et gérer des risques nouveaux, ces phénomènes ont pu favoriser l'individualité et l'autoprotection. De sorte, la société invite les compagnies d'assurance à se prémunir contre l'existence d'une menace nouvelle. A titre d'exemple, le risque pour la santé engendré par des ondes n'est pour le moment qu'éventuel et ne répond pas à la qualité de trouble. Toutefois, le juge a pu estimer que la crainte générée par les ondes émises par des antennes relais, est, à la différence du risque sanitaire, un trouble direct et certain qu'il convient de réparer[1192].

[1190] Entretien, 16 juin 2023, groupement assurantiel, Boulogne-sur-Mer
[1191] *Ibid.*
[1192] **CA Versailles**, 4 fév. 2009, n°0808775

829 L'aléa est un élément clef de la couverture assurantielle. Il représente l'incertitude que le droit assurantiel tend à maîtriser. Une fois enfermée dans ce cadre, l'évolution de l'aléa au cours des décennies ouvre la voie à des extensions et à son appréhension au sein des contrats. Partant, l'ensemble des risques littoraux, et leurs formes nouvelles du fait du « changement » climatique parviendront-ils à trouver une issue assurantielle ?

B. Maîtrise de l'aléa et mécanisme assurantiel : quel traitement pour les risques côtiers en phase avec le « changement » climatique ?

830 Le régime indemnitaire CatNat, tel que progressivement dessiné, est étroitement lié à l'information qu'ont les sinistrés et communes sur le risque. De ce point de vue, une parfaite information sur la menace encourue n'est pas toujours opportune puisque la connaissance précise sur certains risques induirait une exclusion assurantielle. Dès lors, l'incertitude climatique profite au mécanisme assurantiel du risque, lequel doit être fortuit. D'un autre point de vue, la connaissance du risque doit pouvoir être appréciée comme un élément bénéfique à l'égard de l'individu qui peut anticiper toute menace sur la base des données à sa disposition. En ce sens, il pourrait encourager la prise de décision préventive par l'assuré lui-même sur son bien. Pour illustrer ce schéma, il convient de partir d'une prévision de submersion marine, par exemple, dans un horizon à court terme (cinq à dix ans). Annoncée publiquement par les autorités administratives, l'information engendrerait une volonté accrue des particuliers de s'assurer, et des réticences des assureurs à se maintenir et couvrir un tel risque sur le marché. Inversement, la certitude que l'évènement naturel ne se réalise pas durant une période donnée donnerait lieu à peu de contractualisations. Celle-ci impliquerait donc une mise en péril du système de mutualisation tel qu'en vigueur.

831 Jusqu'à aujourd'hui, le fonctionnement du régime CatNat a fait ses preuves et parvient à répondre aux événements naturels, notamment par le biais d'un doute sur l'existence du risque. Le juge caractérise d'ailleurs l'évènement imprévisible comme la cause du contrat d'assurance, qui en son absence, permet de frapper celui-ci d'une nullité relative[1193]. Les menaces littorales, accentuées par le « changement » climatique, appellent néanmoins des remarques et perspectives. En premier lieu, la possibilité d'assurer ou non le phénomène de

[1193] **Cass**. civ. 9 nov. 1999, n°9716306

submersion marine, du fait de la montée des eaux, va dépendre de l'appréciation des compagnies d'assurance voire des juges du fond quant à l'aléa au cours d'un contentieux. Vis-à-vis du risque de submersion, les scientifiques s'accordent désormais autour d'un phénomène en lien avec le « changement » climatique et parviennent à considérer comme « certain » l'aléa qui se réalise physiquement année après année. Par là même, lorsque ce dernier n'est pas encore réalisé, les parties au contrat peuvent prendre conscience de la réalisation certaine du risque à une échéance donnée du fait de sa modélisation administrative ou scientifique. La conclusion du contrat serait donc fortement condamnée en l'absence d'aléa et la chance de gain pour la compagnie d'assurance serait nulle du fait du caractère « certain » de l'indemnisation. Les conditions autour du contrat dit « aléatoire » au sein du Code civil ne pourraient qu'être difficilement remplies[1194]. A titre d'exemple, les compagnies d'assurance ont cessé de couvrir le syndicat intercommunal Ter-Bessin, sur la côte normande, contre les risques de submersion. Aussi, après les inondations d'octobre 2018 qui ont causé la mort de quinze personnes, certains assureurs ont résilié de plein droit des contrats d'assurance habitation. Ainsi, rien que pour l'année 2022, les sociétés d'assurance ont versé environ cinquante milliards d'indemnités, dont dix pour les sinistrés environnementaux, soit trois fois plus qu'en 2021. Pour de nombreux assureurs, le risque devient « certain »[1195]. Si la couverture du risque peut être remise en question en raison de l'aléa, ce qui se concrétise déjà dans certains territoires menacés, la date de réalisation pourrait toutefois être un facteur tendant au maintien de l'assurabilité. En ce sens, les parties sont certaines que l'événement de submersion se réalisera mais l'aléa demeure du fait des doutes sur la date de survenance. Pour pallier ces craintes, plusieurs hypothèses peuvent être dressées. D'une part, les assureurs et la puissance publique pourraient décider à ce stade de couvrir les submersions par le régime CatNat, y compris en l'absence d'aléa. Cependant, l'assureur se trouverait rapidement insolvable du fait des fortes indemnités à allouer. Les compagnies auraient ainsi à indemniser les propriétés frappées à plusieurs reprises par des submersions temporaires. Plus globalement, cette option aurait pour conséquence de faire « jurisprudence » et d'appeler d'autres risques naturels, non-exceptionnels mais concernés par le « changement » climatique, à solliciter le régime CatNat (absence de neige en montagne par exemple). La seconde hypothèse reviendrait à refuser la couverture assurantielle du risque de submersion permanente. Sans véritable conséquence sur la submersion temporaire, bien que

[1194] Art. 1108 c. civ.
[1195] **DAUVERGNE G.**, « Risques naturels : des zones bientôt inassurables ? », *Revue L'argus de l'assurance Green*, 17 mai 2023, en ligne

celle-ci soit déjà inassurée dans certains territoires comme vu à l'instant, cela amènerait le propriétaire à ne pas être indemnisé en cas de submersion définitive, ce qui revient à une situation similaire à celle de l'incorporation automatique au DPM. Cette hypothèse serait donc trop contraignante bien que responsabilisante.

832 Quant au phénomène d'érosion côtière, les assurances ont tendance à considérer le phénomène comme non-aléatoire. Comme amorcé en première partie des présents travaux vis-à-vis de l'expropriation pour risque naturel majeur, ce risque n'est pas pris en charge par le régime CatNat du fait d'un aspect multifactoriel, régulier ou encore lent qui laisse supposer un caractère « visible », voire « certain » quant à sa survenance. Certaines de ses causes et conséquences sont toutefois admissibles au régime. C'est le cas pour la submersion marine temporaire étayée ci-avant, ou encore les éboulements et chutes de pierre assimilables aux mouvements de terrain. Dès lors, suivant le droit assurantiel et indemnitaire en vigueur, un bien privé sinistré par un éboulement de falaise ou par une submersion est indemnisé, à la différence d'une tempête engendrant le creusement du cordon dunaire. Une distinction est réalisée entre érosion des côtes à falaises rocheuses et l'érosion des côtes basses meubles notamment dunaires. Lorsque l'érosion des côtes à falaises qualifiable d'aléa « mouvement de terrain » peut être couverte par le régime CatNat, la réponse est différente pour l'érosion des côtes basses meubles, non visée par le périmètre des aléas du régime CatNat. Aussi, l'existence d'une érosion brutale voire extrême, amplifiée par le « changement » climatique, doit permettre l'admission d'une incertitude autour de l'aléa aux fins de l'assurer.

§ 2 : Le principe juridique d'une solidarité entre assurés finalement garanti par l'intervention économique de l'État : en attendre davantage de l'initiative privée en prévision de l'intensité climatique

833 Le régime d'indemnisation des catastrophes naturelles est alimenté financièrement au travers d'une solidarité entre assurés, laquelle est fortement encadrée en droit et discutée à l'égard du principe de prévention **(A)**. Stable économiquement à travers l'intervention de la puissance publique en dernier ressort, il pourrait en être autrement d'ici les prochaines années ce qui ouvre la voie à un partage des coûts réformé **(B)**.

A. La socialisation du risque à l'origine d'une solidarité partagée à l'attention de tous

834 La persistance du régime CatNat depuis sa création en juillet 1982 tient en premier lieu à l'encadrement juridique de la solidarité, construite sur l'obligation juridique à l'attention des compagnies d'assurance et par ricochet aux assurés **(1)**. Seulement, la valeur et la forme de la solidarité laissaient craindre, déjà à l'époque, un empiétement trop fort sur d'autres considérations à l'image de la prévention **(2)**.

1. Une organisation de l'indemnisation garantie par l'obligation juridique

835 Dans une majorité de pays, notamment européens, une mutualité est observable auprès d'assurés menacés par un même type de risque. La mutualisation des risques plus classiques, couverts par des contrats assurantiels privés (incendie par exemple), se fonde quant à elle sur des menaces plus atteignables puisqu'à défaut le contrat perdrait son intérêt. Vis-à-vis de la menace naturelle, qui ne relève pas du cadre classique, le droit pose un cadre applicable à l'ensemble des assurés nationaux. Celui-ci reflète un concept de « solidarité nationale » et de péréquation par le biais d'une extension des contrats d'assurance dommages aux biens et perte d'exploitation fondée sur une prime additionnelle. Le financement repose ainsi sur le prélèvement d'une prime additionnelle, surnommée « surprime », réglée par chaque assuré à l'assureur privé, calculée par le biais d'un taux unique sur les primes des contrats d'assurance « dommages aux biens ». Le taux représente 12% de la prime relative aux garanties dommages pour les biens autres que les véhicules, et 6% des primes vol et incendie pour les véhicules. La prime relative à l'assurance responsabilité civile, est quant à elle, exclue de l'assiette de calcul de ce taux. Lorsque l'assuré souscrit un contrat éligible, tel que le contrat dit « habitation », il

règle une cotisation contre les catastrophes naturelles, sans que soit tenu compte, en théorie, de son degré d'exposition au risque. Plus simplement, l'individu non menacé contribue au même titre que l'individu situé en zone à risques. Cette large assiette de collecte de fonds financiers facilite une indemnisation des risques qui le serait moins par le seul jeu de la mutualisation classique.

836 Du point de vue historique, le principe de solidarité se rattache à l'après-guerre et à sa consécration au sein du préambule du texte constitutionnel de 1946[1196]. Ce dernier énonce, en son alinéa 12, le principe de *« la solidarité et de l'égalité de tous les citoyens devant les charges qui résultent des calamités nationales »*[1197], sur lequel se fonde la loi de 1982. Cette solidarité repose toutefois non pas sur *« tous les citoyens »* mais sur une partie d'entre eux, à savoir les titulaires de contrats d'assurance qui participent à l'équilibre financier du régime. Cette fois, la défaillance du régime entraîne une intervention de la puissance publique par la contribution de tous les Français. La notion de solidarité s'est progressivement développée au sein du droit public de la responsabilité à mesure que l'État est invité à réparer le dommage qu'aucune personne publique n'a engendré mais qui s'attache à sa compétence. Ce dispositif prive les compagnies d'assurance de leurs prérogatives habituelles car celles-ci ne peuvent définir le risque ou encore la tarification. La solidarité pourrait s'apparenter à une iniquité entre les assurés. Seulement, la *« socialisation du risque »*[1198] induit qu'il serait injuste pour la communauté de ne pas partager la charge, financière notamment, de l'environnement. Année après année, l'acceptabilité sociale autour du modèle de solidarité pour mieux répondre à la sinistralité du risque est efficiente. Une mission de 2005 avait constaté que le régime était dans l'ensemble perçu positivement par les usagers et plus particulièrement par les sinistrés bénéficiaires d'une couverture complète pour un coût modéré. La présente rappelle d'autres systèmes de solidarité nationale à l'instar de la sécurité sociale, de l'assurance chômage ou encore des retraites. Et si la société tend avec le temps à être davantage inscrite dans des logiques de marché, voire d'individualisme[1199], la réparation « post-catastrophe » crée l'émoi et fait perdurer la solidarité dans des valeurs communes. Notons toutefois que la solidarité n'est pas spontanée mais imposée par les compagnies d'assurance, elles-mêmes obligées par la loi.

[1196] Préambule de la Constitution du 27 octobre 1946
[1197] *Ibid.*
[1198] Rapport public, *Responsabilité et socialisation du risque*, Conseil d'État, 2005, en ligne
[1199] **TAROT C.**, « Individu, société et individualismes, Une introduction au débat sociologique », *Revue Essaim*, Cairn, num. 12, 2004, p. 85 à 104

L'obligation permet aujourd'hui d'assurer une solvabilité de tout individu pouvant causer un dommage à un tiers mais également de rendre soutenable financièrement une catastrophe par le biais de cette solidarité. La soutenabilité s'entend par un partage des coûts des effets du risque. Dans le pays plus de 98% des ménages français et entreprises sont couverts contre les effets des catastrophes naturelles grâce à l'extension obligatoire au contrat d'assurance. A titre de comparaison, l'Italie compte moins de 5% d'habitations couvertes, lorsque qu'en Allemagne le pourcentage évolue à 30%. Quant à son efficacité, les inondations occasionnées à Lourdes en 2013 lors de la crue de la Gave de Pau permettent d'illustrer la capacité d'un territoire sinistré, et à fort enjeux économiques, à se relever. Ainsi, les habitants sinistrés ont perçu près de cent millions d'euros au titre des dégâts lorsque les hôteliers et restaurateurs ont pu obtenir cent-cinquante millions d'euros. Quelques mois après, l'activité avait reprise.

837 La « solidarité nationale » s'avère être un mécanisme ad hoc unique et innovant afin de couvrir des risques inassurables par l'initiative privée puis de dégager un gage de sécurité pour la population. La création d'une obligation met en effet à contribution la contrainte pour mieux imposer le principe de sécurité par le biais de l'assurance et faire perdurer le système. Son efficacité trouve un écho pour la submersion marine temporaire, et plus globalement pour l'inondation, à la différence de certaines formes de l'érosion ou du risque de submersion permanente du fait de l'élévation du niveau de la mer. De plus, du fait des prévisions à horizon 2050 voire 2100 qui laissent craindre des coûts multiples du fait des catastrophes naturelles, ou encore de la croissance de la valeur des biens à assurer, la solidarité telle qu'aujourd'hui en place pourrait connaître une difficile soutenabilité. Un point plus sensible encore concerne les territoires ultra-marins, illustré par Saint-Martin ou Saint-Barthélemy touchés par des ouragans successifs (Irma, Harvey, Maria) alors que sur ces îles, une personne sur deux n'est pas assurée. Enfin, il convient de tenir compte des modérations apportées par la loi directement auprès du régime CatNat.

2. Des interrogations anciennes à l'égard de la surpuissance juridique de la solidarité nationale CatNat

838 Le régime de solidarité CatNat instauré en 1982 s'articule autour de deux types de solidarité et donc autour de deux systèmes complémentaires : le dispositif contractuel d'ordre privé, pour les risques naturels dits « assurables », et le régime d'assurance des catastrophes naturelles, public, pour les risques non-assurables. Par principe, cette distinction entre risques ne tient pas aux caractéristiques de l'aléa, mais aux dommages qu'ils peuvent potentiellement provoquer. D'ores et déjà, dans un souci d'équité, et de transparence il serait utile que soit fixé par voie réglementaire la liste des phénomènes naturels pouvant relever dudit régime afin d'identifier clairement son périmètre d'intervention. Le degré de solidarité a longtemps fait débat, notamment au stade de l'adoption du texte de 1982. L'étude présente un intérêt qui est celui de veiller à l'esprit de la loi et à son respect. Plusieurs positions se sont opposées notamment entre les parlementaires favorables à une solidarité « à tout prix » contre une position plus préventive. Certains députés considéraient en effet qu'exclure certains propriétaires, notamment les plus menacés, ou leur imposer un tarif plus élevé, contreviendrait à la « solidarité » projetée. Pour d'autres, notamment pour le rapporteur de la commission des lois, M. Richard, ne pas prévoir d'exclusion et d'adaptation selon les situations données, et procéder par obligation, constitue une démarche inéquitable d'autant plus que la garantie obligatoire serait annexée à un contrat d'assurance qui ne l'est pas selon ce dernier. Les deux pensées permettent par là même de distinguer un attachement pour la solidarité d'une part, puis pour la prévention d'autre part. L'article 5 du texte de 1982, relatif au cas des zones dangereuses, avait fait l'objet d'intenses négociations entre les chambres parlementaires. Le texte retenait en première lecture à l'Assemblée nationale deux catégories de biens, selon qu'ils sont inclus ou exclus du régime CatNat, l'exclusion étant réservée aux biens construits après la promulgation de la loi, en zone déclarée inconstructible. Le Sénat s'opposa à cette première catégorie et souhaitait l'introduction d'une troisième zone, à savoir la zone à risque mais non frappée par une inconstructibilité. Les députés s'opposent à cette catégorie et soulignent à ce propos qu'une prévention des risques, notamment d'inondation sur un territoire peut favoriser l'apparition d'un risque nouveau dans un autre territoire. Dans son rapport du 16 juin 1982, la Commission des affaires économiques du Sénat reconnait que l'Assemblée nationale reprend deux idées de l'article 5 tel que voté en première lecture par le Sénat à savoir l'élaboration de plans d'exposition aux risques (PER), devenu PPRN puis l'institution d'un bureau central de tarification (BCT). Le Sénat dénonce cependant que lesdits plans sont déconnectés de

l'assurabilité des biens ou activités, perdant en ce sens leur vocation. Ce dernier craignait également que le raisonnement de l'Assemblée ait pour objet de faire que les compagnies ne puissent s'affranchir de l'obligation d'assurer le risque naturel par l'existence de zones de haut risque ou de situations irrégulières. Des craintes sont également émises envers un système qui ferait primer la solidarité sur tout autre considération, notamment de prévention, en l'absence de dissuasion par le biais de l'assurance, à s'installer dans les zones à risques[1200].

839 La loi de 1982 a finalement opté pour un compromis entre ces deux aspects, que l'on retrouve dans les termes du Code des assurances : *« sont considérés comme les effets des catastrophes naturelles (...) les dommages matériels non assurables ayant eu pour cause déterminante l'intensité anormale d'un agent naturel, lorsque* ***les mesures habituelles à prendre pour prévenir*** *ces dommages n'ont pu empêcher leur survenance ou n'ont pu être prises (...) »*[1201]. La couverture du dommage par le biais de la solidarité n'est donc possible que si des mesures de prudence ont été prises pour lutter contre le risque. La solidarité n'est donc pas systématique mais plus nuancée du fait des limites préventives posées par le législateur. A titre d'illustration, le Code des assurances vise le cas des terrains classés inconstructibles par un PPRN. Dans cette hypothèse, et après publication de ce document, l'assureur peut refuser de couvrir le risque. Il en est de même, à la lecture de l'alinéa 2 de l'article L. 125-6 du même Code puisque l'obligation d'assurance ne s'impose pas à l'égard des biens immobiliers construits et des activités érigées en violation des prescriptions et règles administratives de la prévention à l'instar du PPRL. Le refus d'assurance ne vaut toutefois qu'au stade de la conclusion ou du renouvellement du contrat. En pratique toutefois, « Xynthia » a par exemple illustré une indemnisation sur une soixantaine de biens pour lesquels aucun permis de construire n'avait été délivré, à Aiguillon-sur-mer[1202]. La mission parlementaire de 2005 soulignait déjà que la possibilité d'exclusion de l'assurance CatNat pour les biens construits en violation des règles administratives était peu appliquée. Il conviendrait donc de rendre désormais obligatoire, pour les compagnies d'assurance, et par le biais d'une déclaration préalable des assurés, la disposition prévue à l'article L. 125-6 du Code des assurances tendant à l'exclusion du régime CatNat des biens et activités en situation de violation des règles administratives en vigueur (PPRL par exemple).

[1200] **PREVOTEAU M.**, Rapport n°395 au nom de la commission des affaires économiques et du Plan sur la proposition de loi relative à l'indemnisation des victimes de catastrophes naturelles, Sénat, 16 juin 1982, p. 8
[1201] *Ibid.*
[1202] *Op. cit*.

840 La solidarité nationale telle qu'en vigueur a donné lieu à de nombreux débats parlementaires attenants aux paramètres et limites de celle-ci face à la prévention. Le texte adopté prend désormais en compte l'éventuelle politique préventive mise en œuvre sur un territoire sinistré. Il convient encore de tenir compte d'un paramètre important dans la solidarité, puisque sa stabilité en dépend pour l'avenir : les garanties notamment financières apportées par l'État.

B. Une garantie financière de l'État redéfinissable à l'occasion des mutations du climat et des pratiques économiques nouvelles de l'initiative privée

841 Le système d'indemnisation « CatNat » est alimenté par une solidarité entre assurés. Sa solidité économique tient toutefois à l'intervention potentielle de l'État, en derniers recours **(1)** laquelle pourrait être rediscutée à l'aune du « changement » climatique et d'un objectif d'amoindrissement du coût des catastrophes naturelles à la charge de l'État grâce au secteur assurantiel **(2)**.

1. La réassurance de la puissance publique en gage de stabilité financière

842 La puissance publique est un rempart, et une garantie à l'assurabilité puisque celle-ci s'autorise à intervenir dans le cas où la Caisse Centrale de Réassurance (CCR) ne parviendrait plus à remplir ses obligations[1203]. Sans cette garantie légale de l'État, peu d'assureurs accepteraient de procéder à la couverture des risques naturels en raison d'une part trop importante d'incertitude relative à l'aléa, et du risque d'insolvabilité poursuivie d'autre part. L'État est lui-même lié à la CCR par une convention relative aux modalités d'octroi de la garantie à certaines opérations effectuées par celle-ci. Le décret du 10 août 1982[1204] fixe les conditions dans lesquelles la structure pratique les opérations de réassurance des risques. Celle-ci ne bénéficie pas d'un monopole en la matière mais elle est la seule à obtenir la garantie de l'État. De plus, la réassurance n'est pas une obligation puisque les compagnies sont libres de se réassurer ou non.

[1203] Art. L. 431-9 c. assur.
[1204] Décret n°82-706 du 10 août 1982 relatif aux opérations de réassurance des risques de catastrophes naturelles par la caisse centrale de réassurance

843 Ce lien très fort entre l'État et cette société anonyme détenue à 100% par celui-ci a été porté devant le Conseil Constitutionnel en 2013 à la suite d'une question propriétaire de constitutionnalité. L'article L. 431-9 du Code des assurances était directement visé et le requérant soutenait qu'en accordant une garantie de l'État à la CCR l'article portait atteinte au principe d'égalité devant la loi voire à la liberté d'entreprendre, à la liberté d'industrie et du commerce pouvant caractériser un avantage concurrentiel de la CCR à l'égard des réassureurs privés. Pour les Sages, compte tenu de la nature particulière du risque assuré et de l'absence de tout plafond de garantie de couverture dont bénéficie l'assuré, le rôle de réassurance de la CCR auprès de tous les assureurs demandeurs, consacré par le législateur, n'est pas contraire aux principes et libertés susvisés[1205]. En pratique, la CCR propose aux compagnies soit une réassurance en participation pure ou une réassurance en participation assortie d'une clause d'excédents de pertes annuelles. Cette dernière option est la formule retenue par la plupart des sociétés qui choisissent une réassurance proportionnelle à 90% assortie d'une réassurance en excédents de pertes au-delà de 100% des primes. Dès que la charge de sinistre de la CCR atteint 90% du total des provisions pour égalisation puis de la réserve spéciale CatNat (sinistre exceptionnel), l'État intervient pour prévenir toute insolvabilité du régime indemnisation. Autrement dit, soit l'assureur cède 50% du montant de ses primes, en contrepartie d'une prise en charge de 50% du montant des sinistres par la CCR, soit il fait le choix d'une couverture non-proportionnelle, la CCR prenant alors à sa charge la totalité des sinistres excédant un montant fixé annuellement, l'assureur ne conservant à sa charge que le seul montant de sa franchise.

844 Le système de réassurance plaide donc pour une meilleure sécurité des fonds propres et la solvabilité des assureurs, ce qui leur permet d'accroître leurs capacités financières et la constitution de liquidités plus importantes. L'intervention de la puissance publique ne se fait pas sans contrepartie. En échange d'une garantie illimitée aux assurances, l'État sollicite des assureurs qu'ils constituent des provisions d'égalisation, ce qui permet à ces derniers de disposer de fonds nécessaires pour faire face aux événements futurs dans les délais impartis par la loi[1206]. Il en ressort que le mode de fonctionnement de cette solidarité supporte la catastrophe et ce, sans qu'il soit bouleversé malgré l'ampleur du fait naturel. De même, la solvabilité du régime est préservée tout comme celle des assurés et compagnies. Jusqu'à ce jour, l'État est

---

[1205] **CC**, 27 sept. 2013, n°2013-344 QPC
[1206] Art. L. 125-2 c. assur.

rarement intervenu en garantie de la CCR. Ce fût par exemple le cas en 2000 après les inondations de décembre 1999 pour un montant d'envoi 260 millions d'euros.

845 Le faible niveau d'intervention en garantie de l'État, du moins sur le volet « catastrophe naturelle », illustre une solidité du régime à ce stade. Pourtant, « le pire » pourrait advenir, et il est déjà possible de constater une évolution dans l'accentuation des catastrophes naturelles. Lorsque dans les années soixante-dix, on recensait une cinquantaine de catastrophes par an, ce chiffre a été multiplié par trois vers les années 2000. Vis-à-vis des prévisions du climat à l'horizon 2050, plusieurs assureurs débutent un travail d'analyse et de modélisation ainsi que de projections financières. Le groupement *France Assureurs*, principal représentant professionnel des compagnies d'assurance du pays projette par exemple, rien que pour la submersion marine, un coût de quatre milliards d'euros pour les dégâts occasionnés par ce péril au cours des trente-et-une prochaines années, contre 1,2 milliards d'euros pour la période allant jusqu'à nos jours et comprenant à ce titre l'épisode « Xynthia »[1207]. Autant d'éléments qui peuvent questionner la suffisance d'un système équilibré financièrement mais qui devrait potentiellement répondre aux coûts de plus en plus importants de risques nouveaux (sécheresse par exemple). L'État pourra t'il et devrait-il toujours se positionner en dernier recours ?

2. <u>Rechercher une complémentarité de la réassurance publique avec le marché financier assurantiel</u>

846 La garantie « illimitée » induite par la solidarité telle qu'en marche depuis 1982, soulève la nécessité d'être couvert par une compagnie d'assurance, qui doit elle-même être assurée dans le but de pallier les coûts financiers des dommages. Pourtant, comme la pratique le démontre, le risque d'exclusion de garantie est une solution extrême qui s'émancipe progressivement. Raison pour laquelle la réassurance ou toute autre alternative de la sorte doit être confortée voire complétée par le marché financier.

847 La réassurance va permettre à la compagnie de s'assurer contre le risque qu'elle garantit à elle seule à l'égard de l'assuré. La compagnie d'assurance cède ainsi au réassureur une part de la menace environnementale par le biais d'un contrat. En 2005, le droit européen expose que

---

[1207] **FRANCE ASSUREURS**, Rapport, *Impact du changement climatique sur l'assurance à l'horizon 2050*, oct. 2021, p. 28, en ligne

la réassurance *« consiste à accepter des risques cédés par une entreprise d'assurance ou par une autre entreprise de réassurance »*[1208]. Si comme exposé précédemment, ce mécanisme permet une plus grande solvabilité pour l'assureur, il n'en demeure pas moins que celui-ci reste le seul responsable à l'égard de l'assuré. La réassurance va garantir à l'assureur la satisfaction de ses obligations lors de la survenance de la catastrophe. Malgré deux formules de réassurance, à savoir de quote-part (proportionnelle) ou *de stop-loss* (non-proportionnelle), les prévisions de dommages toujours plus importants et de demandes de couvertures toujours plus grandes ont pour conséquence que les offres de réassurance se révèlent déjà, et potentiellement davantage à l'avenir, insuffisantes. L'insuffisance tient au fait que le marché de la réassurance est procuré par des personnes morales, dont les moyens (capital social etc.) sont limités. Plusieurs offres de réassurances, à titre alternatif, ont été consacrées, marginalement, et pourraient permettre aux compagnies et réassureurs de diversifier leurs portefeuilles. En sus du marché classique de la réassurance, d'autres offres se sont développées sur le marché des capitaux depuis ces vingt dernières années. Ces offres complémentaires sont un moyen d'appréhender une couverture sur le marché financier de risques non couverts par l'assurance. D'ores et déjà, il convient d'indiquer que les modes détaillés ci-après ne relèvent pas du régime juridique de l'assurance mais du seul marché financier. Ces derniers sont néanmoins exploitables dans le but d'amoindrir la charge financière de l'État.

848 Indépendamment des propositions de réformes qui pourront être faites sur le mécanisme de solidarité en place, le développement de dispositifs complémentaires doit être mieux considérer pour assurer une plus grande couverture et solvabilité des assurés et assureurs. Assureurs et réassureurs recourent davantage à des techniques dites de titrisation. Il s'agit de transférer une partie voire la totalité des risques de catastrophe naturelle qu'ils couvrent. C'est le cas par le biais des Catastrophe Bonds, dénommés « Cat bonds ». Ce dernier est à la fois un outil de titrisation mais aussi un produit financier car convertible en action. Il confère au détenteur des droits identiques à ceux d'une obligation classique (coupons périodiques) puis le remboursement du principal à l'échéance si le risque naturel couvert ne se produit pas. Si la catastrophe naturelle survient, l'investisseur ne pourra récupérer qu'une partie seulement de son investissement initial ou rien selon les conditions du contrat. L'investisseur subit des pertes

[1208] Directive 2005/68/CE du Parlement Européen et du Conseil du 16 novembre 2005 relative à la réassurance et modifiant les directives 73/239/CEE et 92/49/CEE du Conseil ainsi que les directives 98/78/CE et 2002/83/CE, JO 09/12/2005

sur les intérêts si le risque prédéfini se produit sur une période donnée, à savoir trois à cinq ans[1209]. Ces modalités, apparues en France dès les années 1990, reposent sur un marché et permettent de réduire l'impact du risque environnemental à la charge du réassureur. L'émergence d'obligations « catastrophe » s'inscrit dans un processus plus global de *« financiarisation de la nature »*[1210], et donc d'outils financiers connectés au « changement » climatique à l'instar du marché carbone qui repose sur un système de quotas et d'échange de GES puis un système de compensation. C'est à travers l'exemple des États-Unis qu'il convient d'abord d'appréhender ce type d'alternative à la réassurance traditionnelle. Le marché américain est aujourd'hui concentré sur les menaces d'ouragans en Floride et de séismes en Californie. Autant de risques pour lesquels le marché de la réassurance est le plus exposé et où l'intérêt est d'aller rechercher une capacité alternative. Les prix du « Cat bonds » sont d'ailleurs plus attractifs que ceux de la réassurance traditionnelle. L'intérêt porté par les investisseurs pour ces derniers n'a cessé de croître, notamment par des fonds de pensions américains désirant diversifier leur portefeuille avec une perspective de rendement positive. En France, le prix des « Cat bonds » demeure supérieur au prix de la réassurance traditionnelle mais la technique a permis aux réassureurs de diversifier leur risque. En 2017, la société Axa faisait appel aux « Cat Bonds » pour deux risques, l'un en tempête et l'autre en mortalité, avec 350 millions d'obligations catastrophe contre le risque de tempête notamment[1211]. Les couvertures concernent les risques « tempêtes » de grande ampleur en Europe (Allemagne, Belgique Danemark, France hors DOM-TOM, Irlande, Luxembourg, etc). A l'instar de cette alternative financière pour les tempêtes, un « Cat Bond » pourrait être recherché au titre du phénomène d'élévation du niveau marin, ou encore pour l'érosion brutale, à savoir celle dont l'intensité sera renforcée par le « changement » climatique d'ici 2050 puis à l'horizon 2100 selon les prévisions du GIEC et difficilement prévisible. Le caractère « prévisible » d'une érosion ou submersion n'aurait aucun intérêt en l'espèce puisqu'il viendrait fausser l'aléa de l'investissement. En cas de survenance de faits dommageables, et dans le respect du cadre spatio-temporel spécifié au contrat, l'investisseur perdra potentiellement son argent qui servirait à rembourser les sinistrés ou à réaménager les infrastructures. A ce stade, ce mode de financement alternatif pourrait disparaitre ou sera au contraire un secteur florissant de la finance

---

[1209] **HAFFAR A. et al**., « Impact de la convertibilité du Cat bond sur sa valorisation et son attractivité », *Revue Management & Prospective*, vol. 36, num. 1, 2019, pp. 133-145, en ligne

[1210] **KEUCHEYAN R.**, « Financiariser les catastrophes naturelles : assurance, finance et changement climatique », *Revue Actuel Marx*, vol. 61, num. 1, 2017, pp. 79-94, en ligne

[1211] **VIAL G.**, « Axa émet pour 350 millions de « cat bonds » pour se protéger contre les tempêtes en Europe », *Revue L'argus de l'assurance*, 16 oct. 2013, en ligne

globale. A ce jour, il constitue un produit financier en construction, et mérite d'être pratiqué le plus largement possible afin de solutionner l'enjeu de l'augmentation des coûts induits par le « dérèglement » du climat, notamment en bande côtière. Enfin, il pourrait permettre de limiter les craintes et perspectives sur la suffisance de l'impôt et de la solidarité envers les coûts assurantiels futurs des catastrophes climatiques. En effet, les prévisions scientifiques et l'accroissement potentiel du nombre de catastrophes du fait du « changement » climatique pourraient mettre à mal la capacité d'exercer la fonction d'assureur en « dernier ressort ». Ces éléments doivent donc inciter les États, et notamment la France, à *« financiariser »*[1212] l'assurance contre le risque naturel, réelle alternative ou complément à l'impôt et à la solidarité.

849 La majorité des obligations « catastrophes » sont émises par des assureurs et réassureurs. Mais une tendance se dégage depuis l'après 2000, à mesure que des États émettent des obligations de la sorte. La doctrine parle d'obligations « souveraines » et est encouragée par des organisations internationales comme la Banque mondiale et l'OCDE. On peut citer l'exemple du Mexique entre 2006 et 2009 qui a développé un « Cat Bond » lui permettant de se protéger face aux risques de tremblements de terre et ouragans, d'ailleurs déclenché au passage de l'ouragan *Patricia* en 2016. Plus concrètement, si le risque d'ouragan dépassait un degré d'intensité ou de pression donné, les investisseurs perdaient 50% de leur mise voire 100%. En l'occurrence, ces derniers ont perdu 50% de leurs investissements. En cas de développement accru de cette alternative en France, il conviendrait néanmoins qu'une instance scientifique, indépendante, évalue la force du risque. Du moins, le franchissement d'un niveau d'intensité ou de pression du risque donné s'appuierait sur des constatations d'experts (rapport d'expertise) et scientifiques.

850 La méthode du « Cat Bond » démontre la capacité des assurances à s'adapter aux changements majeurs intervenus sur le marché de la réassurance et renforce d'autre part les protections en termes de sinistralité. Celles-ci se sont tournées vers les marchés financiers pour parvenir à trouver de nouvelles sources de financement et transférer par là même une partie des risques. Il est donc impératif que le marché de la réassurance s'organise de façon volontariste sur le traitement des risques littoraux en parallèle d'une solidarité nationale. Cette dernière, tout

[1212] *Ibid.*

comme la saisie par le marché financier des effets du risque peut néanmoins participer à l'idée d'une déresponsabilisation des populations assurées et invite des évolutions du droit.

Conclusion Section 1 :

851 La France s'est dotée d'un mécanisme d'indemnisation des effets dommageables des catastrophes naturelles en lien avec le marché assurantiel privé. Particulièrement innovant, il fait ses preuves et perdure grâce à l'alimentation financière, et solidaire, des assurés. Or, il est permis de douter de la soutenabilité financière du dispositif CatNat à l'aune des effets du « changement » climatique, notamment sur le littoral du fait de la montée des eaux. Car si le caractère « incertain » peut être encore étayé selon des prévisions encore trop imprécises quant à la date de réalisation de l'aléa montée des eaux, le coût des effets de celui-ci devenu catastrophe est discutable. Le régime CatNat est aujourd'hui à l'équilibre. Seulement, estimés à plusieurs milliards d'euros, les effets de la montée des eaux en France pourraient avoir raison de celui-ci, si tant est que le phénomène soit pris en compte par le régime CatNat. Dans ce contexte, la réassurance de l'État doit être complétée par des mécanismes nouveaux avec le concours du marché financier. Il en ressort que la solidarité, telle qu'imaginée en 1982, peut elle aussi être interrogée comme elle le fut au stade de son adoption. Une partie des parlementaires estimaient en effet que la solidarité pour tous à l'occasion d'une catastrophe naturelle réduirait les ambitions de prévention. Ce point lié au fonctionnement de la solidarité permet d'ouvrir un second volet lié à l'avenir financier de l'indemnisation CatNat. Car la sécurité financière qu'offre, aujourd'hui, le mécanisme pourrait être de nature à déresponsabiliser les acteurs normalement chargés de couvrir le risque, voire des assurés.

Section 2 : Des perspectives d'amélioration du mécanisme de solidarité aux fins de conserver la particularité de l'indemnisation à la française face aux risques

852 Le régime CatNat apparaît pertinent et opportun à la nécessaire réponse indemnitaire aux effets préjudiciables des catastrophes naturelles. Il n'en demeure pas moins que sa présence peut tendre, en prévision de faits naturels toujours plus forts et dommageables, à une déresponsabilisation des parties, laquelle doit être limitée **(§ 1)**. Ce caractère perfectible du modèle d'indemnisation français des catastrophes naturelles doit toutefois veiller à l'existence de dispositifs complémentaires, et être confronté, selon une comparaison opérée à travers des mécanismes de pays voisins, afin d'évaluer sa portée **(§ 2).**

§ 1 : Mieux tenir compte de l'implication préventive face au caractère potentiellement « déresponsabilisant » du modèle d'indemnisation

853 Bien qu'adapté à la réponse « post-catastrophe », le mécanisme CatNat peut encore dissuader ou former un défaut d'encouragement à se prémunir du risque littoral **(A)**. Partant, il y a lieu d'entrevoir des évolutions liées à l'alimentation du dispositif selon la situation des parties face à la menace côtière **(B)**.

A. L'enjeu de responsabilité face à la solidarité : un gage de sécurité aujourd'hui trop élevé

854 Le coût, toujours plus élevé, de l'indemnisation des catastrophes naturelles pourrait ne pas seulement dépendre de l'intensité du phénomène en lui-même. Il est permis de se pencher sur l'approche que réservent les particuliers et professionnels à l'aléa **(1)** laquelle pourrait dépendre des caractères de l'activation du mécanisme CatNat lors de la réalisation du phénomène **(2)**.

1. Un « vivre avec le risque » synonyme de banalisation de la menace ?

855 Depuis le développement du régime CatNat dans les années quatre-vingt, le contexte des risques et catastrophes a nettement évolué. D'abord en raison d'une démultiplication des menaces naturelles depuis sa création jusqu'à nos jours, de l'exposition plus accrue des populations à celles-ci puis de la hausse des coûts moyens de réparation. Cet accroissement de

la vulnérabilité trouve sa source dans l'étalement de l'aménagement. Seulement, il convient de tenir compte du facteur « changement » climatique qui promet des catastrophes selon un rythme plus fréquent.

856 Ces éléments sont de nature à déséquilibrer le régime d'indemnisation CatNat. En effet, celui-ci place le curseur de son champ d'application au-delà même des faits exceptionnels et s'attarde désormais sur des événements plus communs. Sur la base des travaux rendus par la Fédération française des sociétés d'assurance (FFSA) et le Groupement des entreprises mutuelles d'assurances (GEMA) en 2009, l'administration constatait déjà l'enjeu relatif au coût des aléas naturels. La puissance publique distinguait deux types d'évènements à savoir les « locaux » plus fréquents et localisés représentant 60% des indemnités versées au titre des aléas naturels, puis les événements plus « extrêmes » de forte intensité et moins fréquents. Ces derniers représentaient 40% des indemnités versées par les assureurs[1213]. Le coût pour la période 1988-2007 s'élevait à 34 milliards d'euros[1214]. Preuve d'une nette augmentation du coût des intempéries, les risques climatiques ont nécessité le versement d'un peu plus de cinq milliards d'euros pour la seule année 2022. Seulement, les coûts pourraient être plus forts encore d'ici 2050 et pourraient atteindre 143 milliards d'euros selon l'administration, sur la base des données du GIEC. Une tendance confirmée par la Banque de France[1215]. Plus spécifiquement au risque littoral de la submersion marine, le groupement France Assureurs projette sur la période allant jusqu'à 2050 un coût de 54 milliards d'euros, soit une hausse de 87%[1216].

857 L'enjeu repose donc sur la considération soit de l'ampleur du phénomène à indemniser soit de son caractère anormal. Il y aurait tout intérêt, selon les données étayées précédemment sur le coût actuel et prévisionnel, de se concentrer sur des dommages exceptionnels et moins courants. Or, ce niveau de traitement questionne l'intérêt collectif. Ce dernier se trouve-t-il dans l'indemnisation de l'ensemble des sinistres, y compris les plus courants ou doit-il se limiter aux faits exceptionnels en vue de préserver la solidarité ? Faut-il s'attarder sur une vision utilitariste selon laquelle l'addition d'intérêts particuliers forment l'intérêt commun ou sur une vision

---

[1213] **ORNEC**, Rapport, *Évaluation du coût des impacts du changement climatique et de l'adaptation en France*, rapport de la deuxième phase, sept. 2009, p. 16, en ligne
[1214] *Ibid.*
[1215] **ACPR – BANQUE DE FRANCE**, Rapport, *Une première évaluation des risques financiers dus au changement climatique, les principaux résultats de l'exercice pilote climatique 2050*, n°122-2021, 2021, en ligne
[1216] **FRANCE ASSUREURS**, Étude, *Impact du changement climatique sur l'assurance à l'horizon 2050*, oct. 2021, p. 24, en ligne

volontariste dont le but est d'atteindre l'intérêt général par le dépassement des intérêts privés ? La seconde hypothèse semble la voie empruntée aujourd'hui par le régime d'indemnisation des aléas naturels. Seulement, l'extension progressive du régime CatNat en vue de la satisfaction instantanée de l'ensemble des sinistrés répond davantage à l'addition des intérêts particuliers, qu'à son dépassement. Une extension du champ de couverture CatNat à des risques plus discutables du point de vue de l'ampleur ou du caractère exceptionnel, notamment pour répondre à l'urgence, remet en cause la stabilité du dispositif et le but d'intérêt général poursuivi.

858 Sans empiéter sur des discussions qui interviendront plus tard dans les présents travaux, le raisonnement tendant à réserver le dispositif d'indemnisation aux faits « exceptionnels », amène à considérer que seules les formes les plus brutales du risque littoral (comme certaines formes de l'érosion imprévisibles à fort recul par exemple), devront être couvertes. Les événements plus prévisibles devront relever d'autres dispositifs dédiés spécifiquement audit risque ou à l'adaptation. Néanmoins, ces mécanismes d'indemnisation auront à ne pas omettre la responsabilisation du potentiel sinistré.

2. Une possible déresponsabilisation attenante aux conditions d'attribution de l'indemnisation

859 Associé au volet « prévention », le principe de responsabilité est régulièrement abordé au sein des débats liés au régime CatNat. Le mécanisme imaginé en 1982 repose sur le respect des documents d'urbanisme et de prévention des risques pour accéder à l'indemnisation. Une « responsabilisation » du régime CatNat se dégage à plusieurs niveaux. En premier lieu, celle-ci dépend de la puissance publique, appelée « en dernier recours » en termes de réassurance mais aussi, en amont par l'édiction de règles préventives le préfet ayant par exemple l'initiative de demander la mise en place d'un PPRN. La responsabilité dépend également des collectivités locales, chargées de négocier les contours de ces mesures et de respecter les prescriptions arrêtées, notamment d'inconstructibilité. Enfin, le dispositif assurantiel implique une responsabilité de la part des particuliers et entreprises. Ainsi, ne seront couverts que celles et ceux qui ont pris le soin de s'assurer, plaçant l'individu en position d'autonomie face aux décisions et choix à prendre. Enfin, la précaution attendue ne vise pas seulement les collectivités mais bien les assurés qui seront couverts dans la mesure où des mesures « habituelles » prises pour prévenir n'ont pu empêcher la survenance de l'évènement naturel.

860 Au contraire, les vingt dernières années peuvent témoigner d'un sentiment de « déresponsabilisation » du fait du fonctionnement du régime de solidarité. D'une part, il a laissé l'impression aux compagnies d'assurance que celles-ci supportaient peu les effets du sinistre, puisqu'elles transféraient la quasi-totalité du risque CatNat à la CCR. L'implication est toutefois différente depuis 1999, après que la puissance publique ait dû intervenir pour garantir la CCR, et pour durcir les conditions de réassurance, laissant 50% du sinistre à la charge de celles-ci. Pourtant, la garantie « illimitée », sans plafond, de l'État rend le régime très sécurisant pour les assureurs ce qui n'induit pas, au premier abord, une volonté de réduction du risque. En pratique, l'assureur impose toutefois aux sinistrés des actions de prévention pour limiter les potentiels dégâts par l'intervention de leurs experts, que l'on retrouve classiquement en « post-catastrophe » mais qui pourraient être davantage des diffuseurs de conseils au stade de la prévention. A ce jour, ces derniers agissent toutefois ponctuellement, et les assureurs pratiquent, à certains endroits, une révision à la hausse des primes des habitations les plus exposées afin que les cocontractants recherchent une autre compagnie à un tarif plus attractif.

861 Aussi, le régime CatNat peut participer à l'idée d'une limitation de l'efficacité des politiques publiques de la prévention. En effet, le fonctionnement actuel du mécanisme indemnitaire laisse présager le sentiment d'être indemnisé en tout état de cause, ce qui limiterait voire supprimerait l'intérêt de prévenir le risque. C'est d'ailleurs un point dont il convient de tenir compte puisque les bénéficiaires des divers contrats d'assurances pourraient être moins sensibles à la prise de mesures préventives par les personnes publiques : documents de la planification des risques, projet de relocalisation, rénovation et sécurisation du bien. A ce jour, surprime et franchises associées au CatNat ne tiennent pas compte de l'exposition aux risques, notamment littoraux, ou des agissements territoriaux dans la mise en œuvre de mesures de sécurité. Un mécanisme de modulation des franchises est pourtant mis en œuvre par circulaire en 2000[1217]. Celle-ci énonce que dès le 1er janvier 2001, la franchise de 380 euros applicable pour tout sinistre touchant tout particulier est susceptible d'être augmentée. Ainsi, pour tout sinistre qui se réalise sur le territoire d'une commune non dotée par un PPRN prescrit et touchée par trois catastrophes naturelles du même type depuis le 2 février 1995, la franchise double.

862 Le Code des assurances conditionne l'indemnisation à la mise en œuvre de mesures préventives pour limiter voire empêcher la réalisation d'une catastrophe. La présente nécessite donc une mise en œuvre le plus large possible sur le territoire national de PPRN et un contrôle effectif de leur mise en œuvre. La franchise triple en cas de quatre catastrophes puis quadruple pour les cas extrêmes. Cependant, l'obligation pèse davantage sur l'État, par l'élaboration de PPRN, que sur l'assuré et les collectivités locales[1218]. Un facteur de « déresponsabilisation » de l'assuré peut donc se révéler dans le traitement des zones littorales menacées. La sécurité que procure le régime CatNat participe à une dissuasion, ou à un défaut d'encouragement, à se prémunir du risque littoral, surtout si l'assuré a parfaitement connaissance du mode de fonctionnement de ce régime et conscience que les éventuels dommages causés par la submersion marine, par exemple, seront indemnisés sans prise en compte des mesures de lutte consenties[1219]. La solidarité implique aujourd'hui que l'ensemble des assurés paient une surprime identique, et ce, quel que soit le degré d'exposition au risque. Ces derniers sont ainsi indemnisés en fonction des dommages et ce sans tenir compte de leur implication dans la

[1217] Circulaire relative aux arrêtés du 5 septembre 2000, renforçant le lien entre l'indemnisation des dommages résultant des catastrophes naturelles et les mesures de prévention de ces risques, 24 nov. 2000, n°INTE0000267C
[1218] Question n°115 publiée au JO, Assemblée nationale, Fidelin Daniel, 4 fév. 2003, p. 621
[1219] **POUSSIN J-K et al**., « Stimulating flood damage mitigation trough insurance: an assessment of the French CatNat system », *Revue Environmental Hazards*, num. 12, déc. 2013

prévention. Le fonctionnement de la solidarité nationale peut présenter un caractère trompeur non anticipé par le législateur en 1982. Des ajustements ou propositions de réforme sont nécessaires sans remettre en cause l'esprit du régime.

B. Des solutions à connotation financière pour mieux appréhender le défi climatique du littoral par le mécanisme assurantiel

863 L'objectif d'une meilleure responsabilisation des parties face aux catastrophes naturelles est de permettre de réduire la vulnérabilité de ces dernières aux aléas littoraux. Celles-ci doivent entrevoir l'indemnisation comme une option potentielle découlant d'une réalisation éventuelle de l'aléa et non comme une indemnisation « en tout état de cause ». Le paramètre de l'évolution des fréquences et intensités des aléas du fait d'un « changement » climatique doit lui aussi motiver une meilleure implication des assurés littoraux. Celle-ci pourrait prendre la forme d'une modulation des primes d'assurance **(1)** ou encore des franchises **(2)** selon la relation entretenue entre l'assuré et l'aléa.

1. De la prime unique à la prime modulable selon la position de l'assuré à l'aléa du littoral

864 Le principe du régime d'indemnisation tel qu'en vigueur de nos jours reflète une homogénéité des primes d'assurance en application du principe de solidarité. Les montants des primes ne varient donc pas en fonction du niveau de risque auquel est exposé l'assuré, et moins encore selon les efforts préventifs de sa part ou non. Ce fonctionnement garantit une couverture contre le risque quel que soit le lieu de résidence de l'assuré, et surtout une accessibilité ouverte à tous. Pourtant, comme amorcé précédemment, l'assuré n'a pas d'intérêt à développer d'efforts pour prévenir le risque, qui trouve ses sources dans une « déresponsabilisation ». Dès lors, celle-ci trouve un écho dans l'uniformité des primes tout comme dans l'absence de mesures préventives de la part de l'assuré. En effet, celles-ci pourraient être trop onéreuses et il serait difficile de tirer un avantage indemnitaire pour l'assuré. Certes, une modulation des franchises en cas de sinistralité est effectivement prévue depuis 2001 pour les communes non dotées d'un PPRN pour le risque faisant l'objet de l'arrêté « catastrophe naturelle ». La franchise se voit appliquer un coefficient multiplicateur en fonction du nombre d'arrêtés intervenus pour le même risque au cours d'une période donnée. S'il a été démontré précédemment que le dispositif peut tendre à rapprocher la solidarité et la prévention, il peut apparaitre comme une sanction à l'égard des sinistrés. En effet, la modulation ne dépend pas des mesures de prévention que les

assurés auraient pu prendre eux-mêmes. Ce fonctionnement revient à tenir pour responsable le sinistré du retard pris par l'administration dans l'élaboration du PPRN, lequel est parallèlement exposé à d'éventuels dommages en raison de l'absence du document. Il serait donc opportun de supprimer ce motif de modulation et d'ouvrir de nouvelles voies de variation des franchises, mieux adaptées à l'enjeu de responsabilisation des populations.

865 En première hypothèse, une modulation pourrait avoir lieu selon le niveau d'exposition au risque littoral (submersion marine, érosion imprévisible, érosion imbriquée à la submersion etc.) de l'assuré. Ce type de modulation est pratiqué en Allemagne ou encore en Grande-Bretagne, et tendrait davantage à la responsabilisation des assurés potentiellement menacés.

866 Cette proposition d'évolution du mécanisme de solidarité devrait toutefois tenir compte de plusieurs paramètres :

- Si l'assuré a acquis ou pris à bail le bien avant l'adoption d'un PPRL, ou tout autre document administratif public faisant état de la présence d'un risque naturel sur la zone d'habitabilité, il y a lieu de ne pas lui faire supporter une modulation ;

- Si l'assuré avait connaissance du risque (PPRL, PLU(i) etc.) lors de l'acquisition ou de la signature du bail, ce dernier devra supporter la modulation. Il en est de même en cas de connaissance du risque par le biais du dispositif IAL, désormais obligatoire au titre du recul du trait de côte depuis août 2021.

867 Ce mécanisme pourrait, à condition que la modulation soit suffisamment élevée, conduire les acquéreurs ou futurs occupants à choisir une zone plus éloignée du risque. L'hypothèse susvisée doit conduire à une meilleure responsabilisation des assurés ou futurs assurés, qui parfaitement conscients du risque en présence, auront à supporter une modulation. En effet, pour les nouveaux occupants ou acquéreurs, qui ont fait le choix de s'installer en connaissance de cause, la modulation de la prime doit être significative, de façon à avoir un réel impact sur la prévention des risques. Du point de vue de l'éthique, il serait toutefois plus délicat d'imposer aux riverains actuels, souvent présents depuis des générations, une prime d'assurance plus élevée du fait d'un risque inexistant au stade de l'acquisition, de l'héritage, de la location etc.

868 De façon alternative, une seconde hypothèse consisterait à ne pas tenir compte du facteur d'ancienneté du propriétaire ou locataire ni même de sa connaissance du risque au jour de l'acquisition ou de la location. Celle-ci relèverait plus simplement de son exposition aux risques à ce jour. Cette proposition s'apparente à la voie empruntée par la mission d'enquête interministérielle en 2005 sur le régime d'indemnisation des victimes[1220] et tiendrait compte, en sus du niveau d'exposition au risque, de l'adoption de mesures de prévention par l'assuré. La modulation de la prime CatNat pourrait viser un taux majoré pour les populations les plus exposées à l'horizon 0-30 ans, un taux intermédiaire pour les populations exposées à l'horizon 30-100 ans puis d'un taux réduit pour le reste des riverains.

869 Pour les deux hypothèses, le point de vue financier est central. A ce jour, la « facture » reste limitée. Du fait de la solidarité étendue à l'ensemble des assurés, le particulier moyen voit son contrat d'assurance multirisque habitation (MRH) comprendre un taux de supprime CatNat d'une vingtaine d'euros par an[1221]. Dès lors, l'effet économique d'une telle option doit encourager à une meilleure prise de conscience par l'assuré de son exposition au risque littoral en dehors de la survenance de la catastrophe.

Taux minimal – assuré n'ayant pas connaissance de son exposition au jour de l'acquisition-location-héritage du bien (absence PPRL, absence IAL) ; risque inexistant au jour de l'acquisition-location-héritage	12%
Taux majoré – assuré ayant connaissance de son exposition au jour de l'acquisition-location-	24%

[1220] *Ibid.*

[1221] **ERHARD-CASSEGRAIN A. et al.**, *Évolution du régime d'indemnisation des catastrophes naturelles*, Direction des études économiques et de l'évaluation environnementale, coll. Série Synthèses, Ed. Ministère de l'environnement, Paris, 2004, p. 5

héritage du bien (présence PPRL, IAL, cartographies zone 0-30 et 30-100 en communes dites « socles »	

Hypothèse n°1 : modulation selon connaissance du risque

Taux minimal obligatoire applicable à chaque assuré MHR – solidarité nationale – niveau de risque faible voire inexistant	12%
Taux intermédiaire – assuré MHR – niveau de risque élevé à l'horizon 30-100 ans	18%
Taux majoré – assuré MHR – niveau de risque élevé à l'horizon 0-30 ans	24%

Hypothèse n°2 : modulation selon exposition au risque

870 Dès lors, plus le risque est élevé, plus le taux de la prime augmente. De même, l'assuré pourrait voir son taux modulé en cours de contrat, notamment à la baisse, si ce dernier est à l'initiative d'une mesure préventive (travaux) sur le bien assuré. De tels critères auraient pour but d'actualiser le contrat par tranche de cinq à dix ans, tenant compte du paramètre « changement » climatique, lequel bénéfice de données évolutives. Ce mode de fonctionnement aurait pour intérêt de rapprocher à la fois la solidarité, la prévention puis enfin la responsabilisation des assurés, autour d'un régime désormais flexible.

871 La modulation des primes pourrait remettre en cause le régime CatNat dont le fondement repose sur une stricte solidarité. Ce principe ne s'oppose pas pour autant à une différence de traitement, bien qu'en pratique une corrélation entre solidarité et prévention de l'assuré à titre individuel peut entraîner la remise en cause de l'une ou de l'autre. La recherche d'un dispositif juste mais désormais adapté aux menaces et intensités nouvelles liées au

« dérèglement » du climat doit ainsi reposer sur un mécanisme d'équilibre. La flexibilité à la fois fondée sur le niveau d'exposition au risque mais également selon les mesures préventives prises par l'assuré peut s'apparenter au mécanisme déjà en place au titre des contrats « auto » avec le bonus-malus. Aussi, la « solidarité » demeurerait par le biais de la survivance d'un taux minimum obligatoire pour tous les assurés.

872 Autre hypothèse, la parfaite connaissance du risque par le potentiel assuré pourrait justifier une solution plus tranchée. En effet, le législateur pourrait lever l'obligation d'assurance visée au L. 125-6 alinéa 1 pour les propriétaires et locataires qui font le choix d'acquérir ou de louer malgré leur connaissance du risque en présence. Informés des potentielles menaces côtières par le biais du dispositif IAL prévu aux articles L. 125-5 et R. 125-23 du Code de l'environnement, la solidarité peut ici rencontrer certaines limites. En ce sens, l'article L. 125-6 du Code des assurance pourrait évoluer comme suit :

873 *« Dans les terrains classés inconstructibles par un plan de prévention des risques naturels prévisibles (...), l'obligation (...) ne s'impose pas aux entreprises d'assurance à l'égard des biens et activités mentionnés à l'article L. 125-1 (...).* ***Il en est de même pour les biens et activités situés en zone menacée par un risque littoral, tel que la submersion marine et le mouvement de terrain[1222], et dont l'acquéreur ou le locataire a eu connaissance dans les conditions prévues aux articles L. 125-5 et R. 125-23 du code de l'environnement »***[1223].

874 Dans cette hypothèse, bien que la compagnie d'assurance n'aurait plus l'obligation de couvrir le bien littoral menacé, l'individu pourrait toujours rechercher une couverture assurantielle parmi la concurrence, moyennant un taux plus élevé que la prime minimale légale de 12%, c'est-à-dire le double, comme présenté précédemment. Ce nouveau dispositif aurait pour intérêt de garantir une meilleure prise de conscience et une responsabilisation autour du risque par les populations nouvelles sans que celles-ci soient empêchées d'acquérir ou de louer dans les conditions prévues par les Codes de l'urbanisme, de l'environnement ou encore du commerce. Ce dispositif s'appliquerait à chaque future transaction immobilière, mais pourrait également viser les biens existant au stade du renouvellement du contrat d'assurance. Dans ce dernier cas, la compagnie d'assurance sera alors chargée d'apporter la preuve de l'évolution du

[1222] Le mouvement de terrain doit ici englober l'érosion, y compris dunaire
[1223] Art. L. 125-6 c. assur.

niveau de risque auprès de l'assuré, et le cas échéant de lui proposer une modulation de la prime (24% au lieu de 12%) en vue d'un renouvellement potentiel, voire une résiliation du contrat.

875 Enfin, en tenant compte du paramètre « changement » climatique et des décisions jurisprudentielles à l'image de « l'affaire du Siècle », qui font le lien entre montée des eaux et émissions de GES, il est possible de se pencher sur l'application d'une surprime à l'attention des entreprises polluantes. Sans remettre en cause la solidarité susvisée, l'indemnisation de catastrophes naturelles pourrait être financée par les émetteurs de GES, qui contribuent aux variations du climat, sur le fondement du principe de « pollueur-payeur ».[1224]

876 En raison des craintes liées à l'évolution du climat et de ses effets sur les littoraux, il pourrait être opportun de consacrer un mécanisme assurantiel plus flexible, et variable selon les mesures de prévention prises par les assurés et coups portés à l'environnement par certains acteurs économiques. La modulation des primes n'est pourtant pas le seul levier à disposition des compagnies d'assurance.

2. <u>Poser le principe d'une modulation des franchises selon l'exposition de l'assuré au risque littoral</u>

877 La franchise, au sein même de l'indemnisation des effets dommageables de la catastrophe naturelle, correspond à la somme ou la fraction laissée à charge de l'assuré en cas de réalisation du risque. Celle-ci doit permettre de mieux responsabiliser le client, en laissant celui-ci supporter une partie des dommages. Celle-ci est également un rempart à toute tentative de fraude à l'assurance sur la base d'une garantie de dédommagement total du sinistre.

878 Dans des perspectives de meilleure prévention du risque naturel par l'assuré, il serait en effet opportun de prévoir une indemnisation en fonction des gestes adoptés par ce dernier en amont de toute catastrophe éventuelle. L'incitation a déjà lieu par le biais du PPR puisqu'en présence d'une commune non couverte par ledit document, la franchise est modulée selon le nombre d'arrêtés visant le même type de risque dans les cinq dernières années. A ce stade, une modulation des franchises pourrait être recherchée selon le niveau d'implication de l'assuré

[1224] **OCDE**, Diffusion générale, *Le principe pollueur-payeur, analyses et recommandations de l'OCDE*, Direction de l'environnement, Paris, 1992, en ligne

dans la réduction du risque et donc par la prise de mesures préventives (zone refuge à l'étage, surélévation des appareils électroniques pour éviter une détérioration en cas d'inondation). Ce faisant, plus l'assuré est impliqué dans la réduction du risque, moins sa franchise est élevée. Au contraire, l'assuré lacunaire ou inopérant dans la réduction des dommages éventuels, et victime d'une catastrophe, devra s'acquitter d'une franchise plus élevée. Une série de franchises existent aujourd'hui en France et pourraient potentiellement s'appliquer au cas dégagé ci-avant :

- La franchise relative : les effets dommageables inférieurs à la franchise ne seront pas garantis. A l'inverse, l'assuré est intégralement indemnisé à mesure que la franchise est dépassée. A ce jour, la franchise est d'un montant de 380 euros ;

- La franchise annuelle : la compagnie d'assurance n'intervient que lorsque le montant cumulé des sinistres franchit la somme visée au contrat ;

- La franchise par sinistre fixée en euros ou en pourcentage : la franchise est ici proportionnelle, et s'exprime en pourcentage des dommages. Cette hypothèse est intéressante et permettrait une réelle implication de l'assuré selon qu'il ait, ou non, contribué à la prévention. De plus, il y aurait ici un réel partage de coût entre assurés et assureurs.

En complément, des gradations de franchise pourront être déterminées proportionnellement selon les mesures de prévention adoptées par l'assuré menacé. Selon le degré d'implication et d'action préventive, la franchise sera plus ou moins importante. A titre expérimental, la participation des assurés menacés à des ateliers ou réunions des stratégies locales de la bande côtière permettrait d'étayer l'implication de ces deniers dans l'élaboration des réflexions stratégiques de la prévention. Plus précisément, l'assuré remettrait par exemple une déclaration dûment signée par les services de la commune attestant de sa participation aux ateliers ou réunions publiques. Par là même, ce mécanisme permettrait de rassembler un plus grand nombre de riverains lors de l'élaboration d'une stratégie locale.

La modulation des franchises CatNat applicables au littoral pourrait prendre la forme suivante :

Franchise CatNat pour les habitations ou tout autre bien à usage non professionnel du littoral non menacé	380, 00 €
Franchise CatNat modulable pour les habitations ou tout autre bien à usage non professionnel d'un littoral menacé	380,00 € à 760,00 €

Modulation franchise CatNat – selon niveau d'exposition au risque côtier

879 Suivant cette proposition, la franchise CatNat actuellement en vigueur demeurerait inchangée. Pour les contrats exécutés en zones menacées par un risque de submersion ou de mouvement de terrain (comprenant l'érosion par exemple), la franchise doit être doublée et modulable selon le niveau d'exposition à l'aléa (sur la base des zones colorées d'un PPRL en vigueur ou de tout autre document et zonage administratif), les travaux réalisés par l'assuré pour diminuer sa vulnérabilité ou encore selon la participation de ce dernier à toute initiative publique menant à des réflexions stratégiques sur la zone de résidence. Aujourd'hui, l'article L. 125-6 du Code des assurances permet au pouvoir déconcentré et au président de la CCR de solliciter le Bureau central de la tarification (BCT) lorsque *« les conditions dans lesquelles un bien bénéficie de la garantie prévue à l'article L.125-1 leur paraissent injustifiées eu égard au comportement de l'assuré ou à l'absence de toute mesure de précaution de nature à réduire la vulnérabilité de ce bien ou de cette activité. Le bureau central de tarification fixe des abattements spéciaux dans les conditions prévues au cinquième alinéa »*[1225]. Il serait opportun d'élargir cette voie aux compagnies d'assurance, en sus du préfet et du président de la CCR afin d'obtenir un arbitrage en cas d'abus manifeste de l'assuré. Par le biais de cet alinéa, les indemnités versées en présence d'un sinistre reconnu comme catastrophe pourraient faire l'objet d'abattements spéciaux. Cette voie dérogatoire garantirait une observation au cas par

[1225] Art. L. 121-5 c. assur.

cas par le BCT. La possibilité pour les compagnies d'assurance d'avoir recours au BTC leur donnerait un moyen d'inciter leurs cocontractants à la prévention.

880 En conséquence, plus la prévention est importante, moins la franchise sera élevée. L'usage de la franchise permet d'aborder une différenciation incitant les assurés à la prévention puis à la responsabilisation, avec pour objectif plus global la solvabilité du régime de façon pérenne et durable.

881 Le mécanisme d'indemnisation des catastrophes naturelles est perfectible. Il doit toutefois être apprécié à l'aune de dispositifs complémentaires développés ces récentes années, lesquels renforcent la particularité française dans l'approche indemnitaire en comparaison aux pays voisins.

§ 2 : Des régimes complémentaires ou alternatifs à la solidarité nationale classique qui accréditent la thèse d'une particularité de l'indemnisation des risques naturels en France

882 L'organisation de l'indemnisation des effets dommageables des catastrophes naturelles en France ne résulte pas du seul régime ad hoc CatNat. Plusieurs alternatives propres à des enjeux, notamment présents en bande côtière, ou liées au contexte, coexistent avec celui-ci **(A).** Elles confirment dès lors la particularité de l'offre française, et questionnent sa suffisance, en comparaison à des mécanismes pratiqués hors des frontières nationales **(B)**.

A. Des alternatives spécifiques aux enjeux ou ponctuelles à l'urgence

883 La prise en compte des risques littoraux au sein du volet indemnitaire des catastrophes naturelles pourrait dépasser le seul cadre CatNat. Des enjeux ont par exemple impliqué le développement de mécanismes spécifiques à l'image de l'activité agricole **(1)**. Preuve d'une insuffisance potentielle de ces solutions légales, le contexte des catastrophes côtières a vu naître des solutions d'indemnisation ponctuelles liées à l'urgence du phénomène **(2)**.

1. L'assurance privée et le Fonds de gestion des risques agricoles : solution aux exclusions de garantie des régimes indemnitaires publics ?

884 Le monde agricole est davantage touché par les risques liés au climat, et fait l'objet d'un régime d'indemnisation spécifique, plus ancien que le fonds CatNat. En 1964, l'État développe le Fonds de gestion des risques agricoles (FNGRA), anciennement nommé le Fonds de gestion des calamités agricoles (FGCA). L'intérêt de se pencher sur ce régime tient au fait que l'agriculture traditionnelle occupe près de la moitié de l'espace, soit environ 700 000 hectares, parmi 50 000 exploitations[1226]. Ce dernier agit sur trois axes : le financement des subventions à l'assurance c'est-à-dire des aides au développement de l'assurance[1227] ; l'indemnisation de la perte économique du fait d'un incident environnemental ou de maladies animales et végétales et l'indemnisation des calamités agricoles. Plus concrètement, le fonds couvre les dommages sur les récoltes, les cultures, les biens, les cheptels et les sols à la seule condition qu'un arrêté ministériel déclare le sinistre comme calamité et que l'exploitant soit bénéficiaire d'une assurance « matériels » et ou récoltes. Sur le même principe que le CatNat, il intervient pour les cultures non-assurables. Le fonds est financé par une participation prélevée sur les cotisations d'assurances des agriculteurs à savoir 5,5% depuis 2016, contre 11% de primes auparavant, puis une participation additionnelle des exploitations conchylicoles puis de diverses subventions de l'État. Plus précisément, le Gouvernement a fait le choix de prélever 255 millions d'euros environ sur les réserves du FNGRA pour abonder le budget général, laissant la somme de soixante-cinq millions d'euros pour le besoin d'indemnisation. La contribution de la profession agricole, fixée à 5,5%, induisait que le fonds soit moins bien doté alors même que les exploitants sont davantage menacés (sécheresse, etc.).

885 L'intervention dudit fonds est conditionnée à la réunion de diverses conditions, à savoir le caractère inassurable du risque à l'origine des effets dommageables, le caractère exceptionnel de l'évènement, la prise de mesures de prévention contre le risque, et la présence d'un dommage agricole. En sus, la calamité agricole doit être reconnue par l'arrêté ministériel, après avis du comité national de gestion des risques en agriculture[1228]. L'indemnisation ne peut donc avoir lieu sans la prise d'un arrêté, et intervient sous un délai de quatre mois. L'indemnisation est

[1226] **LEFEBVRE F. et al.,** *Agriculture du littoral : faut-il tirer la sonnette d'alarme ?*, Service de l'État dans l'Hérault, p. 2, en ligne
[1227] Art. L. 361-4 c. rur.
[1228] Art. D. 361-21 c. rur.

notamment calculée sur la base de barèmes départementaux[1229]. Pour que l'exploitant puisse bénéficier de l'aide du FNGRA, le taux de perte de production physique brut doit être supérieur à 30%, et plus de 13% de la valeur du produit brut de l'exploitation. De ce fait, les indemnisations sont donc souvent inférieures au montant réel des pertes, mais vise plutôt un maintien de l'activité.

886 Récemment, la loi du 2 mars 2022[1230] est venue réformer les outils de gestion des risques en milieu agricole, et plus particulièrement envers les récoltes, sur la base d'un objectif de meilleur partage entre exploitants, compagnies d'assurance et l'État. Le dispositif s'organise autour de trois étages de couvertures dès le 1er janvier 2023 :

- 1er étage – aléas courants : ces aléas sont pris en charge par l'exploitant en présence de risques de faible intensité ;

- 2 ème étage – aléas significatifs : ces aléas sont pris en charge par une mutualisation des risques entre territoires et filières grâce au contrat d'assurance récolte dont les primes font l'objet d'une aide de l'État depuis 2005. En effet, à cette époque, les assurances climatiques multirisques récoltes sont lancées afin de remplacer la multiplication des produits assurantiels trop spécifiques. En quelque sorte l'État est venu soutenir la diffusion de contrats d'assurance multirisques climatiques des récoltes par la mise en œuvre d'un dispositif d'aides à la souscription des contrats. L'aide consiste en une prise en charge partielle des primes ou cotisations d'assurance payées par les exploitants agricoles. Le taux de subvention versée à ce titre, cumulée à celle de l'UE (Politique Agricole Commune) ne peut excéder 70% de la prime ou de la cotisation d'assurance[1231].

- 3ème étage – aléas exceptionnels : Enfin, l'indemnisation directe de l'État contre des risques « catastrophiques ». Ici, la solidarité nationale intervient y compris pour les agriculteurs non-assurés. La solidarité se déclenchera tout comme la franchise, selon les filières, à savoir 50% des pertes de récolte pour les grandes cultures, les cultures

[1229] Art. D. 361-14 c. rur.
[1230] Loi n° 2022-298 du 2 mars 2022 d'orientation relative à une meilleure diffusion de l'assurance récolte en agriculture et portant réforme des outils de gestion des risques climatiques en agriculture
[1231] Art. L. 361-4 al.2 c. rur.

industrielles, légumes et viticulture ; 30% pour l'arboriculture, les prairies et cultures spécifiques (parfum, apiculture etc.).

887 Ce régime nouveau se montre mieux en phase avec le besoin de prévention et de responsabilisation. En cas de sinistre, les conditions d'indemnisation seront plus favorables pour les exploitants ayant souscrit au contrat d'assurance multirisque climatique sur récoltes. Plus concrètement, si l'exploitant est assuré, l'indemnisation couvre 100% du troisième étage dudit dispositif, soit 90% par la puissance publique puis 10% par l'assureur. Au contraire, si le professionnel n'est pas assuré, l'État indemnise 45%, le reste restant à charge de l'exploitant. L'incitation à l'assurance est par ailleurs renforcée pour les années suivantes puisque le taux d'indemnisation est dégressif : 40% en 2024, 35% en 2025[1232]. Par là même, la loi met fin au régime dit des « calamités agricoles » instauré avec le FNGRA. Ce dernier est toutefois préservé, notamment pour ses deux sections dédiées à l'indemnisation des pertes de fonds en raison d'aléas climatiques puis d'autre part la subvention de l'assurance récolte. La troisième section dite « calamités agricoles » était réservée à l'indemnisation des pertes de récolte des cultures non assurables. Or, progressivement la quasi-totalité des cultures sont devenues assurables. Les grandes cultures ou encore les vignes sont sorties du champ d'application des calamités agricoles en 2009 puis 2011. Seules les prairies avaient la particularité d'être à la fois assurables mais également éligibles aux calamités. Il convient donc de noter que depuis le 1er janvier 2023, toute culture est éligible à une assurance multirisque climatique (MRC) tandis que la solidarité nationale s'appliquera à toutes les cultures touchées par un aléa climatique emportant des pertes exceptionnelles depuis le Fonds de solidarité nationale (FSN). Quant au volet financier, le projet de loi de finances pour 2023 a prévu de doubler le taux de la contribution du FNGRA qui revient au taux qui était le sien avant 2016, soit 11% contre 5,5%. La contribution devrait alimenter le FSN à un peu plus de 100 millions d'euros. L'État s'est engagé à doubler la contribution des finances publiques au dispositif assurantiel, qui pourrait évoluer de 300 millions d'euros à 680 millions d'euros d'ici 2025 (période 2020-2030), abondés par le budget de l'État, les crédits de la PAC et la taxe additionnelle sur les contrats des assurances agricoles. Encore, l'ordonnance du 29 juillet 2022 entérine la création d'un

[1232] Rapport d'information n°394 sur la mise en application de la loi n°2022-298 du 2 mars 2022, commission des affaires économiques, Assemblée nationale, 2 nov. 2022

groupement de réassurance par les assureurs qui commercialisent les assurances subventionnables[1233], qui sera cependant opérationnel d'ici 2024.

888 Enfin, il convient de souligner que le dispositif nouveau est conçu pour favoriser un taux de souscription plus important à l'assurance récoltes et armer les exploitations face au « changement » du climat, en reposant sur le double bénéfice assurance privée-solidarité nationale. De plus, la loi ne se limite pas à régir les modalités d'indemnisation puisque dès son article 1er, la loi fixe pour objectif de *« développer des dispositifs de prévention et de protection adaptés à toutes les cultures »*[1234]. Les mesures et agissements préventifs des exploitants pour réduire l'exposition aux aléas naturels seront consignés dans un cahier des charges, co-écrit avec les ministères de l'Agriculture et de l'Économie, puis pourront être pris en compte par les compagnies d'assurance pour le calcul de la prime d'assurance.

889 Ces éléments encourageants doivent pouvoir s'appliquer aux risques littoraux, notamment du fait du « changement » du climat. A ce stade, seul le décret du 30 décembre 2016 liste les risques climatiques couverts a minima par un contrat MRC. L'article 1er dudit texte vise *« (...) sécheresse, excès de température, coup de chaleur, coup de soleil, températures basses, manque de rayonnement solaire, coup de froid, gel, excès d'eau, pluies violentes, pluies torrentielles, humidité excessive, grêle, poids de la neige ou du givre, tempête, tourbillon, vent de sable. (...) »*[1235]. Hors des cas extrêmes qui pourront, sous réserve de l'appréciation administrative, relever de la solidarité nationale, la loi doit également viser les risques liés à la montée des eaux, tenant compte du paramètre « dérèglement climatique » : submersion temporaire, permanente, recul du trait de côte. Certes, le FNGRA est intervenu lors de la tempête « Xynthia », en complément du régime général CatNat. Sa part n'était d'ailleurs pas négligeable puisque les dommages agricoles en territoire vendéen ont touché près de 160 exploitations, ou encore 800 en Charente-Maritime pour environ 23 000 hectares inondés pour un total de 21,8 millions d'euros de dépenses FNGRA[1236]. Pour autant, à l'aune de nouveaux

[1233] Ordonnance n° 2022-1075 du 29 juillet 2022 portant développement des outils de gestion des risques climatiques en agriculture
[1234] *Ibid.*
[1235] Décret n° 2016-2009 du 30 décembre 2016 fixant pour les années 2016 à 2020 les modalités d'application de l'article L. 361-4 du code rural et de la pêche maritime en vue de favoriser le développement de l'assurance contre certains risques agricoles
[1236] *Ibid.*

défis climatiques, notamment littoraux, le régime gagnerait à être plus lisible à l'égard des risques assurables, ou non.

890 Le régime de solidarité spécifique au monde agricole a bénéficié d'une récente réforme et apparait adapté à la répartition des effets dommageables entre la puissance publique, les compagnies d'assurance et les exploitants face aux aléas climatiques. Pourtant, au-delà de ces régimes complémentaires, la solidarité encadrée par la loi, doit aussi être combinée avec la pratique qui reflète des modes d'indemnisation assimilés à l'urgence et la précipitation d'une catastrophe exceptionnelle.

2. L'existence d'aides ponctuelles hors cadre assurantiel : une situation révélatrice des limites de la solidarité légale ?

891 La puissance publique est un acteur incontournable à l'égard des sinistrés. Sur le plan financier, ce dernier verse une série de crédits, défiscalise des actions ou développe des aides indirectes laissant aux particuliers ou professionnels le soin de faire face aux enjeux économiques de la reconstruction post-catastrophe. Différents retours d'expérience de la tempête « Xynthia », ont permis de dresser le bilan des différents dispositifs d'aides.

892 La fiscalité occupe une part importante des agissements de l'État envers les sinistrés. En ce sens, une exonération de la taxe foncière tout comme de la taxe d'habitation, était encore en vigueur à cette période, envers les immeubles détruits ou destinés à la démolition du fait de la tempête. Envers les autres logements, il convient de noter une révision de la valeur locative du foncier pour les immeubles touchés par une dépréciation assez significative. La Cour des comptes estime le coût direct des mesures fiscales à 1,73 millions d'euros[1237]. L'État s'est également mobilisé pour le rachat des biens immobiliers, à l'amiable, pour un montant de plus de 700 millions d'euros, partagé entre compagnies d'assurance et l'État par le biais du fonds « Barnier ». Parallèlement, les sinistrés ont pu compter sur une série d'aides directes, tout comme les communes impactées par la tempête. L'État, ainsi que la région et les départements ont versé près de 3 millions d'euros alors que les budgets des CCAS ont été fortement majorés. A ce titre, une commission a examiné chacune des demandes d'aides et fait une proposition

[1237] *Op. cit.*

d'attribution au préfet, moyennant le respect de critères liés aux ressources des victimes. En Charente-Maritime, des aides ont été attribuées aux foyers sur proposition des CCAS, sans tenir compte des ressources mais à partir de leur présence sur la liste des sinistrés établie par la commune. Ces différences de traitement par l'État, dans l'admission des aides assimilables au dédommagement des sinistrés, ne sont pas justifiées et reflètent une pratique d'indemnisation faite dans la précipitation.

893 Des secteurs d'activités, à l'instar des exploitants agricoles examinés précédemment, furent visés par le dispositif d'aides d'urgence. En complément du fonds de solidarité dit FNGRA, les départements ont pris en charge une part du différentiel entre le montant total des dégâts et le remboursement des compagnies d'assurance. Aussi, le département de Charente-Maritime a participé à l'indemnisation exceptionnelle des conchyliculteurs, aux fins de compenser les communes et concessionnaires de la décision d'exonérer les professionnels sinistrés de la redevance d'occupation du domaine public portuaire. Trente-trois millions de crédits d'État sont débloqués au titre du coût des submersions marines en matière agricole. Seulement, les bilans « retour d'expérience » sur la gestion de l'événement « Xynthia » soulèvent une inadéquation entre les fonds versés et le besoin réel en pratique. Dix-huit millions d'euros de crédits d'État ont ainsi été accordés en Charente-Maritime alors que seule la moitié a été utilisée[1238]. Accréditant la thèse d'une gestion d'urgence, l'organisation de l'aide financière a manqué en estimation des coûts et réels besoins des victimes et secteurs d'activités impactés.

894 Les collectivités locales, quant à elles, bénéficient d'un fonds spécifique dit de « solidarité catastrophes naturelles »[1239] ou encore du « fonds pour la réparation des dégâts causés aux biens des collectivités territoriales et de leurs groupements par les calamités publiques »[1240]. Comme explicité dans la terminologie de ces dispositifs, le dédommagement vise la réparation des dégâts causés aux collectivités par l'évènement climatique grave. L'Union européenne est elle aussi dotée d'un dispositif propre, et complémentaire aux initiatives internes, par le biais du Fonds de solidarité (FSUE)[1241]. Ce fonds, dont le budget annuel s'élève

---

[1238] *Ibid.*
[1239] Art. R. 1613-3 à R. 1613-18 CGCT
[1240] *Ibid.*
[1241] Règlement (CE), n°2012/2002 du Conseil instituant le Fonds de solidarité de l'Union européenne ; règlements (UE) n°661/2014 et 2021/461 du Parlement européen et du Conseil modifiant le règlement (CE) n°2012/2002 du Conseil

à un peu plus d'un milliard d'euros, a été créé en 2002 pour répondre aux importantes inondations en Europe centrale. Il permet donc d'apporter une réponse financière efficace aux effets d'une catastrophe naturelle majeure, ou plus récemment, aux urgences de santé publique majeures telles que la pandémie dite de COVID-19. Il est toutefois utile de préciser que ce fonds n'est pas un instrument de réponse adapté à l'urgence d'une catastrophe naturelle. Il vise plutôt une aide financière accordée aux États sinistrés demandeurs, qui vient compenser des dépenses d'ores et déjà engagées par les collectivités locales notamment.

895 Plus récemment encore, l'État a consacré de nouvelles modalités pour les aides « d'extrême » urgence aux victimes des sinistres. Si les secours d'urgence relèvent normalement de la compétence communale, qui en assume les frais financiers en résultant, la puissance publique ambitionne toujours d'intervenir à titre complémentaire au titre de la « solidarité nationale ». Une circulaire du 12 juillet 2017 explique que l'État peut *« à titre subsidiaire et de façon très exceptionnelle »*[1242] procéder à l'attribution d'une aide aux particuliers victimes d'une catastrophe de grande ampleur au travers du « Fonds de secours en extrême urgence ». La circulaire ajoute que le dispositif est réservé aux victimes de cataclysmes naturels par exemple, ayant entraîné *« sur un plan collectif, du fait de leur gravité, une évacuation des populations, une importante détérioration ou la destruction de biens meubles ou immeubles »*[1243]. L'urgence se justifie, ici, par les besoins induits par le logement ou encore de denrées. Il est dès lors possible de faire une distinction avec le fonds dit « CatNat », et donc avec la reconnaissance préalable d'une catastrophe naturelle, puisque l'intervention discutée ici ne vise ni à indemniser ni à financer des dépenses de reconstruction ou de rééquipement liées aux pertes subies par les sinistrés. A l'étude des sommes versées par adulte (300 euros) et par enfant (100 euros), il est d'ailleurs possible de constater que l'instrument n'a pas vocation à participer à une reconstruction de grande ampleur.

896 Hormis les cas plus symboliques mais non négligeables dans la collecte de fonds, à l'instar des nombreux dons recueillis auprès des particuliers ou des collectivités, le soutien financier « post-catastrophe » provient de l'État. Ce large panel d'aides spontanées et globalement débloquées dans l'urgence, a cependant ses limites. Lors du dernier événement

---

[1242] Circulaire relative aux conditions et modalités de versement des secours d'extrême urgence aux victimes d'accident, de sinistre ou de catastrophe de grande ampleur, 12 juill. 2017, n°INTE1719314C
[1243] *Ibid.*

littoral d'ampleur en France, qu'est « Xynthia », des initiatives économiques ont créé des inégalités de traitement. Le rachat du foncier sinistré, ainsi que l'exonération visée plus haut quant à la plus-value ont permis à des riverains vendéens ou charentais de recevoir des indemnisations plus importantes. A titre d'illustration, la Cour des comptes parle d'achats « précipités » voire de « dépenses inutiles », se fondant sur l'achat d'un bien immobilier à la Faute-sur-Mer au prix de 602 776 euros, contre un prix d'achat de 300 000 euros trois ans avant la tempête[1244]. Ledit propriétaire a ainsi bénéficié d'une plus-value de 300 000 euros, tenant compte de l'exonération susvisée. Le raisonnement global qu'a pu avoir la puissance publique trouve ici ses limites puisqu'une étude au cas par cas de chaque situation foncière aurait pu écarter le phénomène de plus-value. Plus largement, ce cas apparait injustifié et inéquitable vis-à-vis du reste des sinistrés et des assurés qui ont contribué directement ou indirectement aux deux principaux dispositifs : CatNat ou « Barnier ».

897 Il ressort donc que la solidarité nationale s'organise également autour d'un second volet qui est celui de la spontanéité et de la précipitation. Réformée après « Xynthia », et d'ailleurs mobilisable pour des catastrophes autres que naturelles, celle-ci reste ponctuelle et dépend de l'ampleur de l'évènement donné, apprécié par l'État ou encore l'UE. Si ces dispositifs sont un gage de financement complémentaire auprès des sinistrés, rien n'indique qu'ils soient suffisants et pérennes pour s'appliquer aux enjeux littoraux. Dès lors, les efforts à réunir autour d'une indemnisation durable des sinistrés doivent se concentrer autour du régime CatNat et des contrats conclus avec les compagnies d'assurance. Pour étayer les propositions d'évolution de la solidarité nationale faites précédemment, il est également opportun de comparer le régime discuté avec nos voisins européens et au-delà.

[1244] *Ibid.*

B. Une possible comparaison des régimes d'indemnisation des catastrophes naturelles avec la particularité française

898 A l'étude du droit des indemnisations des victimes d'un événement naturel dommageable, il n'est pas possible de déceler une référence de modèle assurantiel qui trouverait à s'appliquer dans un large panel de pays européen et au-delà. Plusieurs attitudes dominantes sont toutefois perceptibles, tenant compte du degré d'implication des États dans les mécanismes d'indemnisation.

- Les États organisés autour d'un mécanisme obligatoire d'assurance « catastrophes naturelles », complété par des aides directes à l'image de l'Espagne ;

- Les pays dont le régime indemnitaire « catastrophe naturelle » est fondé à titre exclusif sur les assurances et réassurances privées organisées autour d'un marché concurrentiel, et où l'intervention publique se fait rare du point de vue réparateur. C'est le cas en Allemagne ou aux États-Unis par exemple ;

- Les pays quasiment dépourvus d'un système assurantiel dédié aux catastrophes naturelles. Ici, l'action publique se fait ponctuellement et au cas par cas à l'instar de l'Italie ou de la Suède. L'Italie, pays pourtant marqué par des séismes importants, ne dispose pas d'une obligation assurantielle directe ou indirecte, ni même de dispositif de réassurance. La couverture dépend alors des assureurs et réassureurs sur la base volontaire. La tarification y est libre selon le risque en présence et les primes potentiellement élevées peuvent décourager les riverains les plus menacés de s'assurer.

899 Au prisme des constats et limites soulevés dans le présent chapitre, la France peut potentiellement entrer en phase avec ces trois types d'organisation. Basée sur une coopération publique-privée entre la puissance publique et les compagnies d'assurance, elle tend toutefois vers la première catégorie de modèle. Bien que le mécanisme pourrait évoluer, notamment sur les modulations des taux de franchises et primes, il demeure une garantie efficace aux objectifs de solidarité et d'égalité face aux effets du risque. Aussi, si les présents travaux tendent à l'usage des facteurs cités ci-après, à ce jour, ces derniers sont des motifs de distinction entre le modèle français et celui adopté par d'autres nombreux pays (Allemagne, États-Unis). C'est le cas en présence d'un faible taux d'assurance ou encore des possibles exclusions de couverture

librement définies (modulation etc.), de la possibilité pour la compagnie de résilier le contrat d'assurance en présence d'un risque de forte ampleur ou encore de difficultés de reconduction dudit contrat post-catastrophe. Ces éléments sont des motifs qui accréditent un mode assurantiel « à la française » vis-vis des risques naturels. Il n'en demeure pas moins que ces éléments sont des pistes à exploiter pour provoquer la prise de conscience des futurs riverains littoraux vis-vis de la présence du risque (submersion par exemple). A titre d'exemple comparatif, le marché américain est régi par un principe de liberté contractuelle, laissant les sociétés d'assurance disposer d'une autonomie dans la fixation du montant de la cotisation[1245]. Le système a pu favoriser l'apparition d'inégalités entre assurés en raison d'un refus de couverture de certains risques ou de primes élevées voire exorbitantes. Cet exemple conforte l'idée selon laquelle il est nécessaire qu'en cas de modulation du système CatNat français, le pourcentage maximal de la prime doit être encadré par la loi. Contrairement à la France, la garantie catastrophe naturelle, facultative, a pu exclure de son champ de couverture les risques liés aux inondations notamment. Dès lors, malgré la fréquence et l'intensité du phénomène outre-Atlantique, peu d'américains sont couverts contre celui-ci. En 2021, la *Federal Emergency Management Agency* (FEMA), organisme gouvernemental chargé d'encadrer les grandes catastrophes naturelles, a entrepris une mise à jour méthodologique des tarifs du programme national d'assurance contre les inondations dans le but de mieux responsabiliser les assurés. Pour mieux considérer la récurrence des risques naturels d'ampleur, l'État fédéral a instauré des initiatives gouvernementales pour apporter une couverture aux assurés, particuliers comme professionnels. La plus ancienne a été créée en 1968 par le Congrès américain au travers d'une gestion réalisée au niveau national par l'agence fédérale (FEMA) et financée par l'État. Le *National Flood Insurance Program* (NFIP) permet aux populations des collectivités locales membres du programme, de souscrire à un contrat d'assurance contre le risque inondation. Ce dernier a donc constitué une alternative sérieuse à l'absence d'offre assurantielle dans les États fédérés. Le programme s'appuie donc sur des territoires certifiés et engagés dans une démarche préventive, notamment en zone inondable. Le NFIP sous-entend que les autorités locales compétentes puissent adopter des règles minimales d'aménagement dans ces zones, et solliciter un permis pour tout projet en zone à risque ou encore exiger une élévation du sol pour les constructions nouvelles voire l'usage de certains matériaux et méthodes de construction permettant de réduire la vulnérabilité. La contrepartie de l'indemnisation repose ainsi sur la

[1245] **ATLAS MAGAZINE**, « Couverture des catastrophes naturelles aux États-Unis », 23 juin 2023, en ligne

prévention. Le dispositif reposant toutefois sur la base du volontariat, il demeure peu utilisé par l'ensemble des États fédérés.

900 La Floride compte d'autres initiatives à son actif. Le *Florida Hurricane Catastrophe Fund* (FHCF) ou encore le *California Earth Authority* (CEA) exercent également leurs activités en phase avec le risque inondation (submersion notamment). Le premier, créé en 1993, fait suite à l'ouragan Andrew qui a occasionné, la faillite de nombreuses sociétés d'assurance et déstabilisé le reste. Ce dernier a vocation à mettre à disposition des assurés dudit territoire des produits d'assurance à des tarifs raisonnables. Alimenté par les compagnies, une partie des risques est prise en charge par celles-ci, le fonds n'intervenant qu'à partir du franchissement d'un seuil. Malgré une certaine abondance des offres sur le marché assurantiel américain, les catastrophes naturelles restent sous-assurées. Sous certaines réserves, ce marché emprunte toutefois les traits du système français à l'image du besoin accru de réassurance. A la différence de notre système, qui prévoit l'intervention de la puissance publique en dernier ressort en gage de stabilité pécuniaire, l'ouragan Andrews a attiré des réassureurs étrangers aux États-Unis, à l'image des Bermudes auxquels les réassureurs américains ont emboîté le pas. Estimés à vingt-cinq en 2021, ils ont toutefois connu plusieurs milliards de pertes du fait de l'augmentation de la fréquence des risques naturels au cours des dernières années[1246]. L'action du programme *Community Rating System* peut aussi être soulevée dès lors que les collectivités sont notées sur leurs activités préventives à destination de la communauté : information sur le niveau de risque ou encore maîtrise de l'urbanisation. Selon ces agissements, et leurs résultats effectifs en pratique, les riverains peuvent, ou non, prétendre à une réduction de la prime d'assurance. Si ce mécanisme a tendance à faire reposer sur les seules autorités la prise de mesures de limitation des risques, il tend vers une responsabilisation, que l'on retrouve en France. De même, certains assurés des zones les plus à risque n'ont plus la capacité de régler leurs cotisations.

901 Pour se rapprocher au mieux du régime français, il peut être loisible de se pencher sur le modèle espagnol. Le *Consorcio de Compensacion de Seguros* (CCS), créé en 1941, traite des risques dits extraordinaires, et s'articule autour des principes de solidarité puis d'indemnisation. Il doit sa pérennité, comme en France, à la garantie offerte par l'État en dernier ressort mais aussi par son caractère obligatoire. Celui-ci intervient en raison d'une absence de couverture du

[1246] *Ibid.*

risque donné par le marché assurantiel espagnol, ou encore lorsque ce dernier n'est plus en mesure d'assurer ses obligations de garantie vis-à-vis du risque dit extraordinaire. Le bénéfice de cet instrument est réservé aux individus à jour dans le règlement de leurs primes et plus particulièrement de la surprime alimentant le CCS. Ce fonctionnement est similaire au modèle français dès lors que la couverture des risques extraordinaires est concomitante à la contractualisation d'une police de base, suivie d'un mécanisme public obligatoire, sous monopole quasi-exclusif de l'État.

902 *« Quand je me compare, je me console »* notait l'ancien premier ministre du Québec Daniel Johnson dans les années soixante. Les comparaisons entre pays étayées précédemment sont en mesure d'accréditer la thèse selon laquelle le régime français est un mécanisme unique. Il n'en demeure pas moins perfectible pour garantir ses pleines et entières ambitions pour affronter le défi du « changement » climatique. Il faut ici en conclure qu'il n'existe pas de modèle idéal. Quel que soit le régime des catastrophes en vigueur, il interroge la capacité de celui-ci à s'articuler avec la politique de prévention à connotation très sociale tant il est voué à prévenir le risque auprès des populations, avec celle de l'indemnisation, vouée à réparer le dommage économique[1247].

[1247] **PERHERIN C.**, *La concertation lors de la cartographie des aléas littoraux dans les Plans de Prévention des Risques : enjeu majeur de prévention*, Thèse en géographie, Université Bretagne Occidentale, Brest, 2017

Conclusion Section 2 :

903 Particulièrement précurseur dans l'indemnisation, par solidarité, des effets des catastrophes naturelles, le mécanisme d'indemnisation français peut en revanche tendre vers une déresponsabilisation des compagnies d'assurance et assurés en présence d'aléas littoraux. Du fait de la sécurité offerte par le dispositif, ce dernier peut s'accompagner d'une banalisation de ces phénomènes et moins impliquer une conscience du risque par ces derniers. L'État renforce ce sentiment dans la mesure où il dépasse la solidarité légale en développant des aides ponctuelles hors cadre assurantiel qui suffisent à révéler l'insuffisance de la première en présence d'une catastrophe littorale comme « Xynthia ». En temps de crise, le besoin réel en réparation financière est en effet plus important et menace l'équilibre financier du régime jusque-là préservé. Dans la mesure où ce même besoin pourrait être accentué par le « changement » climatique, plus particulièrement en territoires littoraux par la montée des eaux, il y a lieu de poser le principe d'une modulation des primes assurantielles selon l'exposition de l'assuré au risque littoral ou selon sa connaissance du risque, au jour de la transaction immobilière, par celui-ci. Il en est de même, pour les franchises qui devront être graduées selon l'exposition au risque. Inversement, plus la prévention sera importante par l'assuré, qui réduirait sa vulnérabilité, moins la franchise sera élevée. Ce mécanisme inciterait à une meilleure responsabilisation et culture du risque tout en participant à l'objectif plus global d'une solvabilité du régime.

Conclusion Chapitre 1 :

904 *« Il ne faut pas tout attendre de l'État »*[1248] disait un temps Lionel Jospin. A l'aune de potentielles catastrophes d'ampleur sur le littoral, la solidarité dans l'indemnisation des effets de ces événements doit être repensée selon un principe de partage du coût plus efficient entre le public et le privé. Pour mieux entrevoir les besoins qu'impliqueraient ces faits naturels en territoires littoraux, une participation plus accrue des populations littorales à l'alimentation du dispositif CatNat peut être posée selon leur connaissance ou exposition à l'aléa. Elle vise d'abord à une meilleure action préventive des particuliers et compagnies d'assurance. Plus globalement, celle-ci participerait à la pérennité du mécanisme de solidarité français qui aura à répondre des situations de l'urgence et d'ampleur que le « changement » climatique laissera éventuellement apparaitre. La contribution du marché financier autour de l'aléa et de sa réalisation pourrait elle aussi nuancer la seule intervention de l'État au travers de la réassurance. En résumé, il convient de rechercher une participation plus accrue des particuliers les plus proches d'un aléa et de l'initiative privée. Or, si l'amélioration des modalités d'indemnisation post-catastrophe est un prérequis nécessaire à l'appréhension des menaces côtières, il faut également évoluer du point de vue du financement des modalités de prévention qui contribue à concrétiser la réduction de la vulnérabilité côtière.

[1248] Discours Lionel Jospin, 1999

Chapitre 2 : Une réforme bienvenue du mécanisme financier de la prévention-gestion

905 En complément d'un dispositif d'indemnisation efficient et suffisamment équipé pour supporter les effets des catastrophes naturelles du littoral qui n'auront pas pu être évitées, les dispositifs juridiques doivent rassembler les conditions d'un financement durable de la prévention des risques littoraux. Ces perspectives invitent à une clarification des dispositifs en vigueur **(Section 1)** et ouvrent la voie au développement de mécanismes plus adaptés aux besoins de l'adaptation côtière **(Section 2).**

Section 1 : Le fonds « Barnier » : un mécanisme de prévention dénaturé par le besoin d'indemnisation post-catastrophe ?

906 La solidarité, en France, peut également s'apprécier du point de vue du financement préventif. Le fonds de prévention des risques naturels majeurs est coutumier du fait et s'inscrit dans un large champ d'application **(§ 1)**. Inégalement protecteur entre les diverses menaces côtières, celui-ci est perfectible et ses limites d'intervention doivent être mieux posées en vue de garantir sa pérennité financière **(§ 2).**

§ 1 : Le large panel des motifs d'intervention du fonds « Barnier » face au défi de sa pérennité économique

907 Depuis sa consécration en 1995, le dispositif « Barnier » n'a de cesse de s'élargir au financement de sollicitations intéressant le littoral menacé **(A)**, lesquelles pourraient s'accroitre à moyen-long terme, puis menacer le mécanisme de solidarité, et invitent à des évolutions légales tendant à augmenter les ressources du fonds **(B)**.

A. Un champ d'application de plus en plus soucieux des mesures de prévention en environnement littoral

908 Le régime d'indemnisation dit des catastrophes naturelles CatNat est complété par l'article 13 de la loi du 2 février 1995[1249] par le fonds de prévention des risques naturels (FPRN), plus communément appelé « Barnier ». Cependant, à la différence du mécanisme étudié précédemment, le fonds « Barnier » se situe en amont d'une potentielle catastrophe. Celui-ci est donc, en théorie, mobilisable, envers les mesures de prévention du risque, et la réduction de la vulnérabilité des biens exposés à la menace. Initialement, le fonds était destiné à financer les indemnités d'expropriation des biens exposés au risque naturel majeur menaçant gravement les vies humaines. Son intervention a cependant été progressivement étendue. Deux après son apparition dans le paysage juridique, le fonds connait sa première extension pour le financement des études puis des travaux en vue ou lors des opérations d'expropriation et certains travaux de prévention des effets dommageables et exceptionnels du risque[1250]. L'extension se poursuivit

[1249] *Op. cit.*
[1250] Loi n° 97-1239 du 29 décembre 1997 de Finances rectificative pour 1997

en 1999 afin de tenir compte des coûts induits par l'évacuation temporaire puis du relogement des individus expropriés, permettant l'accompagnement de ces derniers lorsqu'ils sont contraints de quitter leur domicile[1251].

909 La loi dite « Bachelot » étendra les missions du fonds au financement des travaux et, en amont, des études, rendus obligatoires par les PPR. Face au besoin de financement de toute possibilité d'acquisition face aux menaces naturelles, le législateur a fait le choix d'étendre le champ d'application du fonds à l'acquisition amiable par l'échelon communal, l'EPCI ou l'État en présence d'un bien gravement exposé au risque naturel prévisible.

910 L'évolution des missions du fonds entre en cohérence avec les politiques publiques, et plus particulièrement lors de l'apparition d'une stratégie nationale de gestion d'un risque, souvent élaborée post-catastrophe. Le Grenelle II étend par exemple l'intervention du dispositif aux submersions marines, quelques mois après « Xynthia ». Son financement concerne alors la labélisation des PAPI et de PSR suivie de la mise en œuvre des PPRL, puis le confortement de kilomètres de digues en présence. L'extension aux submersions marines tient ici à la promesse faite par l'État d'indemniser les sinistrés de la tempête vendéenne. Depuis, cet élargissement au risque de submersion temporaire entraîne toutefois des conséquences financières. Le Fonds n'est toutefois pas inépuisable.

911 Aussi bien la loi de finances pour 2021[1252] que les décrets du 29 avril 2021[1253] ont engagé un effort de lisibilité autour du fonctionnement du fonds. L'article L. 561-3 du Code de l'environnement a été modifié en ce sens afin d'éclairer et d'actualiser les interventions du fonds. Sur la forme, d'abord, les dispositions relatives aux interventions du fonds, alors réparties entre Code de l'environnement et lois de finances, sont reprises au sein de l'article L. 561-3. Le texte règlementaire d'avril 2021 clarifie au sein du Code de l'environnement les plafonds de financement[1254]. Si le texte a le mérite de rassembler les dispositions applicables, il n'apporte pas de grande évolution. Ainsi, les articles D. 561-12-1 à D. 562-12-11 du Code de l'environnement prévoient un financement du fonds en totalité au titre des expropriations ou

[1251] Loi n° 99-586 du 12 juillet 1999 relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale
[1252] Loi n° 2020-1721 du 29 décembre 2020 de finances pour 2021
[1253] Décret n° 2021-518 du 29 avril 2021 relatif au fonds de prévention des risques naturels majeurs (modification de la partie réglementaire du code de l'environnement)
[1254] Art. D. 561-12-1 à D. 562-12-11 c. env.

acquisitions amiables tout comme les biens sinistrés, dans le respect d'un plafond maximal de 240 000 euros par unité foncière. Sont également visés le financement des dépenses de prévention liées au relogement tout comme celui afférent aux études et actions menées par les territoires contre le risque, moyennant un plafond entre 25% et 50% selon que les collectivités menacées soient dotées d'un PPRN prescrit ou approuvé. Les travaux imposés sont limités à 10% de la valeur vénale du bien à usage d'habitation ou mixte et financés jusqu'à 80% dans la limite de 36 000 euros par unité foncière. Le propriétaire qui souhaite procéder aux travaux au-delà de 10% peut être financé sans que soient franchis les 36 000 euros par bien et jusqu'à 50% de sa valeur vénale. Du point de vue du propriétaire menacé, il s'agit d'une évolution opportune puisqu'initialement le plafond était fixé à 30%.

912 Comme évoqué précédemment, les mesures de prévention du risque « inondation » occupent une large place dans le financement du FPRN. Sur la période allant de sa consécration légale à 2019, les inondations ainsi que les submersions marines représentent plus de 70% des dépenses depuis 2009[1255]. Partant, l'article L. 561-3 du Code de l'environnement expose que le fonds peut financer les études et travaux de conformité des digues domaniales tout comme les digues transférées au titre de la compétence « GEMAPI » depuis 2018. En ce sens, le Code de l'environnement précise que l'apport financier du fonds est plafonné à 100% de la dépense, à la différence des ouvrages transférés par l'État à un groupement compétent en matière GEMAPI après le 1er janvier 2018 (80%). D'autre part, et par le biais de ce même fonds, l'État a entrepris une politique visant à encourager et renforcer les initiatives de réduction du bâti face à sa vulnérabilité. Dédié au « post-inondation », le dispositif *« Mieux reconstruire après inondation »* (MIRAPI) s'inscrit dans une démarche expérimentale de trois années depuis 2021, et relève d'un mécanisme de désignation des bénéficiaires similaire à la boîte à outils « loi Climat et résilience », en faveur de communes listées, et désignées par arrêté ministériel. Les communes visées sont notamment celles qui font l'objet, depuis moins d'un an, d'un arrêté « catastrophe naturelle » postérieurement au phénomène d'inondation. Comme l'indique une note ministérielle, l'expérimentation a vocation à *« (...) tester différentes hypothèses (élargissement des critères d'éligibilité du FPFNM, renforcement de l'accompagnement des bénéficiaires, simplification des procédures d'instruction et de délais, etc.) (...) »*[1256]. A l'aune

[1255] **CCR,** *La prévention des catastrophes naturelles par le fonds de prévention des risques naturels majeurs*, bilan 1995-2019, 2020, p. 7, en ligne

[1256] **DGPR**, *Apprentissage en alternance Réduction de la vulnérabilité – Dispositif expérimental « Mieux reconstruire après inondation » (MIRAPI)*, 2021, p. 2, en ligne

des enjeux littoraux, et du facteur d'élévation du niveau marin, il serait nécessaire et opportun de consacrer un élargissement du dispositif aux inondations temporaires, à savoir les submersions marines, au bénéfice des EPCI compétents en matière GEMAPI ayant une façade maritime. Enfin, les évolutions récentes relatives au fonctionnement et aux missions du fonds « Barnier » portent sur la concrétisation du cahier des charges de l'appel à projets relatif aux PAPI. L'instruction gouvernementale du 10 mai 2021 consacre la possibilité de mobiliser le fonds à un stade très avancé de l'élaboration du document. Le financement peut intervenir dès la validation du programme d'études par exemple.

913 Les réformes successives autour des missions du fonds « Barnier » tendent à une meilleure considération des mesures préventives dans les territoires et plus particulièrement auprès des propriétés menacées. Son rôle est aujourd'hui incontournable tant pour l'État, les assurés mais aussi pour les assureurs puisque plus le fonds intervient suffisamment en amont, moins l'indemnisation sera importante. Les évolutions juridiques de l'année 2021 veillent, à titre expérimental, au traitement des dégâts des eaux sans toutefois considérer les submersions marines. Combiné aux prévisions scientifiques à l'horizon 2050 quant à la montée des eaux, l'élargissement du champ d'application pourrait compromettre la soutenabilité financière du fonds généralement excédentaire.

B. Entre recettes et dépenses nouvelles : le défi de l'équilibre financier à l'aune des défis climatiques

914 L'évolution du fonds « Barnier » n'est pas réservée au seul champ d'application. Dans un contexte d'accentuation des catastrophes naturelles et des prévisions scientifiques, le législateur pose un second enjeu qui est celui de la *« diminution de la trésorerie du fonds et l'augmentation inévitable de ses dépenses dans les années à venir »*[1257].

915 Aujourd'hui, le FPRN bénéficie d'une part de la surprime CatNat sur laquelle il applique un prélèvement à hauteur de 12%. Il est possible de considérer le poids du dispositif avec les années lorsqu'il cheminait à 2,5% à sa création, rapidement élevé à 4% au regard des

[1257] *Ibid.*

sollicitations[1258]. Il relève aujourd'hui de la catégorie « imposition de toute nature ». Les données comparatives des dépenses sont également un moyen d'illustrer la place incontournable du fonds passant de 35 millions d'euros en 2005 à un peu plus de 290 millions d'euros dans l'après « Xynthia »[1259]. Principal événement littoral d'ampleur en date, la tempête vendéenne a accentué les coûts à supporter par le fonds. Dissociée de l'inondation quelques mois après l'événement, la submersion fut un facteur de l'augmentation du dispositif à hauteur de plus de deux-cents millions d'euros de dépenses la même année qui s'explique par les nombreux rachats fonciers[1260]. Parmi les nombreuses autres menaces naturelles, c'est donc le risque littoral qui a aggravé la charge financière auprès de la solidarité nationale, et qui a insufflé une évolution des plafonds des acquisitions foncières par le fonds, désormais à 240 00 euros par unité foncière contre 60 000 euros auparavant. Ces éléments, développés en vue de préserver la pérennité du fonds, peuvent donc interroger à l'aune des prévisions qui misent sur une réitération probable d'événements du même type et à courts intervalles.

916 L'enjeu à l'horizon 2050 doit ainsi se concentrer sur l'objectif de maintien d'un solde positif du fonds « Barnier » en présence de menaces naturelles, et littorales à anticiper par le biais de mesures préventives dont il conviendra d'assurer un financement. Jusqu'à ce jour, le statut excédentaire du mécanisme de solidarité de la prévention a été rendu possible par une hausse des recettes par la puissance publique. Lorsqu'il a fallu acquérir un nombre important de biens au lendemain de la tempête « Xynthia », le versement dit exceptionnel de l'État s'élevait à vingt-cinq millions d'euros[1261], complété l'année suivante par la CCR en affectation de dividendes et d'avance de trésorerie. En ne tenant pas compte de ces versements, l'année 2011 aurait ainsi été déficitaire. Preuve que le sujet est davantage prégnant et central, l'article 85 de la loi de finances pour 2021 a posé le principe du rattachement du fonds au budget de l'État. Le fonctionnement hors budget de l'État permet d'illustrer le champ d'intervention longtemps limité au financement des indemnités d'expropriation. L'extension des missions du fonds est le motif principal de ce choix. La Cour des comptes décomptait par exemple que dix-

[1258] **GÉRIN S.**, *Une démarche évaluative des Plans de Prévention des Risques dans le contexte de l'assurance des catastrophes naturelles : Contribution au changement de l'action publique de prévention*, Thèse en géographie, Université Paris-Diderot, Paris, 2011
[1259] **COPRNM**, Rapport sur la gestion du fonds de prévention des risques naturels majeurs (Annexe au projet de loi de finances pour 2012 n°2011-1977 du 28 déc. 2011), p. 25, en ligne
[1260] *Ibid.*
[1261] *Ibid.*

huit textes et quarante-cinq dispositions élargissaient le champ d'action de celui-ci[1262]. Obéissant à des exigences liées aux principes budgétaires, les discussions parlementaires au cours de l'adoption de la loi de finances soulignaient également un *« isolement »*[1263] du fonds qui limiterait les chances d'une mobilisation budgétaire au sein du budget général. Tirant les leçons de ces craintes, le Code de l'environnement voit certaines de ces dispositions supprimées, à savoir celles relatives aux éléments extrabudgétaires du dispositif qui énonçaient que la gestion comptable et financière relevait de la CCR[1264]. Ces dispositions nouvelles relatives au financement du fonds « Barnier » visent une simplification et plus encore une facilité. Autrefois plafonnés à 137 millions d'euros, les crédits consacrés à ce fonds ont été augmentés à 205 millions par la loi de finances pour 2021. Il s'agit d'un choix intéressant, tant le déplafonnement des recettes du fonds aurait certes permis d'accumuler une trésorerie confortable, mais aurait potentiellement fait l'objet de prélèvements au bénéfice du budget général comme en 2016 et 2017.

917 Les extensions du FPRNM sont motivées et légitimes d'autant plus que, et les évolutions récentes le confirment, les réserves financières de son budget étaient suffisantes et à défaut, garanties. Il est toutefois nécessaire de s'interroger sur un inversement de la tendance au regard des prévisions. De même, un amoindrissement de la charge de l'État doit également être recherché, au prisme d'une attractivité littorale qui se poursuit au travers d'un aménagement constant. Ce sont dès lors les contours de la « solidarité » nationale du fonds « Barnier » qui sont perfectibles pour assurer l'effectivité de celle-ci durablement, en complément des indemnités du contrat d'assurance qui viennent en déduction des indemnités d'expropriation.

918 Partant d'une hypothèse dans laquelle les sources du « fonds » ne seraient pas inépuisables, les solutions favorables proposées par le dispositif seront difficiles à réserver à tous les risques naturels présents sur les littoraux du pays, en métropole, comme en outre-mer. Au premier rang de ces « avantages », il convient d'aborder l'absence de prise en compte du risque dans l'évaluation du bien objet d'une expropriation pour risque naturel majeur. En tenant compte d'un horizon de plus long terme, parsemé des effets du « changement » climatique, l'application de ce principe pourrait être difficilement soutenable. L'expropriation ou encore

---

[1262] **CDC**, référé relatif au fonds de prévention des risques naturels majeurs, 5 déc. 2016, num. S2016-3768
[1263] *Op. cit.*
[1264] Art. R. 561-6 à R. 561-10 ancien c. env.

l'acquisition amiable de biens à forte valeur vénale pourrait ici épuiser les ressources du fonds, à mesure que son champ d'intervention s'étend et conduit à des indemnisations éventuellement plus nombreuses. Au sein du régime en place, une problématique parallèle émerge : qui doit payer à terme en zone littorale menacée ? Comme étayé précédemment pour le régime CatNat, le non-renoncement au principe de solidarité et le respect du principe d'égalité devant la loi, ne doit pas limiter des perspectives d'évolution et des distinctions au sein même de la solidarité.

919 En considérant que la solidarité « Barnier » ne pourra venir indemniser préventivement tous les biens qui devront être démolis sur l'ensemble des littoraux, notamment en prenant en considération la valeur vénale des biens concernés, sans tenir compte du risque, plusieurs options sont possibles. La première consisterait à augmenter les ressources du dispositif, en faisant évoluer le pourcentage des primes d'assurance. Rappelons que chaque contribuable assuré s'acquitte de la surprime CatNat à hauteur de 12% sur la base du contrat habitation. Sur ces 12% est à nouveau prélevé un pourcentage identique pour alimenter le fonds « Barnier ».

Pourcentage de la prime multirisque CatNat reversée au FPRNM – assuré n'ayant pas connaissance de son exposition au jour de l'acquisition-location-héritage du bien (absence PPRL, absence IAL) ; risque inexistant au jour de l'acquisition-location-héritage	12%
Pourcentage de la prime multirisque CatNat reversée au FPRNM – assuré ayant connaissance de son exposition au jour de l'acquisition-location-héritage du bien (présence	24%

PPRL, IAL, cartographies zone 0-30 et 30-100 en communes dites « socles »	

920 Dans cette hypothèse, il y a lieu de tenir compte des propositions établies lors de l'étude du régime d'indemnisation CatNat, et notamment de la modulation des primes selon la connaissance du risque par l'assuré au jour de l'acquisition de son bien par exemple. L'assuré pourra prétendre à l'intervention du fonds « Barnier », y compris en connaissance de cause, mais devra supporter un coût plus important de prime CatNat à hauteur de 24%. Un versement du même taux sera exercé de la surprime CatNat au fonds « Barnier ». Dans le cas de la solution plus tranchée, d'une suppression de l'obligation d'assurance pour les propriétaires et locataires qui ont fait le choix d'acquérir ou de louer malgré leur connaissance du risque en présence, l'absence de contribution au régime CatNat aurait pour but d'écarter l'application du FPRNM auprès de ces personnes. Or, il y a lieu d'écarter cette option puisqu'au regard de l'article 17 de la DDHC, toute atteinte au droit de propriété nécessite une juste et préalable indemnité.

921 Les économies à réaliser auprès du FPRNM pourront donc se dessiner par le biais de critères impactant le financement de la dépossession du bien par exemple. C'est effectivement la voie empruntée au titre du régime « recul du trait de côte » de la loi dite « Climat et résilience » qui applique une décote selon l'espérance de vie du bien ou selon une méthode comparative avec un bien similaire menacé dans les zones 0-30 et 30-100 ans réservées aux communes dites « socles ». A l'exception de cette nouveauté, le financement du fonds « Barnier » se fait donc en fonction du coût de remplacement du bien exproprié sans tenir compte de l'existence du risque. Cette règle pourrait évoluer et entreprendre des facteurs de modulations. En effet, en l'absence d'évolution, il sera plus intéressant financièrement d'être indemnisé par le fonds « Barnier », au titre de la submersion par exemple, que par le dispositif « loi Climat et résilience » prévoyant des décotes pour les biens situés dans les zones 0-30 ans menacés par le recul du trait de côte etc. Une homogénéité doit être recherchée. Si le critère de la connaissance du risque au stade de l'acquisition ou de la location pourrait être en première ligne, la doctrine a posé dès 2011 des critères audacieux. Le programme dit *Vuligam* pose les critères suivants[1265] :

[1265] **LAMBERT M-L et al.**, Rapport final, *Vulnérabilité des systèmes littoraux d'une grande agglomération méditerranéenne*, juil. 2011, p. 5, en ligne

- Le caractère principal ou secondaire de la propriété menacée et son taux d'occupation ;

- La capacité fiscale de l'occupant ;

- L'usage de l'immeuble qui peut être nécessaire à l'activité en cause (pêche etc.) ;

- L'attachement social au bien, fondé sur le nombre de générations familiales présentes successivement dans celui-ci etc.

922 Il y a lieu d'écarter certaines de ces propositions à savoir celles relatives à la distinction résident principal-résident secondaire tout comme l'attachement potentiel de l'occupant au bien. Ce dernier serait effectivement compromettant à démontrer, notamment en période de « crise » liée à la présence du risque. Plus globalement, ces deux critères pourraient contrarier le principe d'égalité des citoyens devant la loi. Le critère relatif au niveau de ressources de l'occupant apparait pertinent. En effet, l'acceptabilité sociale des mesures de prévention dépendra de la capacité de l'occupant à pouvoir se reloger ailleurs, en zone rétro-littorale par exemple. Enfin, la proximité directe de certaines activités du littoral, ou non, nécessite qu'elles puissent être valorisées ou non au cours de l'indemnisation « Barnier ». Il s'agirait alors de confronter le principe d'égalité des citoyens au principe juridique du droit international de l'environnement à savoir *« le principe des responsabilités communes mais différenciées »*[1266]. Il reste que des critères comme la qualité ou la durée de l'occupation, en résidence principale depuis au moins dix ans, sont déjà utilisés par la loi dite « Letchimy »[1267], et conditionnent le dispositif de relogement et d'indemnisation dans les territoires ultramarins visés par la politique de résorption de l'habitat indigne.

923 Le mécanisme financier du fonds « Barnier », étudié à l'aune des enjeux littoraux, est perfectible. S'il est effectivement rattaché au budget général de l'État depuis peu, la soutenabilité du fonds à moyen-long terme vis-à-vis des menaces côtières, et plus globalement

---

[1266] **MICHELOT A.**, « Principe de responsabilité commune mais différenciée », *Revue juridique de l'environnement*, num. 4, 2012. p. 633.
[1267] *Op. cit.*

des faits climatiques dommageables, est potentiellement menacée. Cette crainte tient compte des principes applicables au mécanisme financier qui ne tient pas compte du risque dans l'évaluation de la valeur du bien menacé. Des critères nouveaux doivent donc être consacrés aux fins de mieux armer celui-ci face au « changement » climatique, et pour garantir une solidarité efficiente, et non disproportionnée.

§ 2 : Des prérequis techniques et juridiques du fonds « Barnier » à lever pour mieux affronter les défis environnementaux et littoraux futurs

924 L'objectif de clarification de l'intervention du fonds « Barnier » en zone côtière menacée est double. Face à une pratique suffisamment étayée, il est opportun que le mécanisme clarifie la frontière de son intervention préventive devenue trouble en présence de l'urgence **(A)** et en présence du traitement inégal qu'il réserve aux risques littoraux **(B)**.

A. Une difficile frontière entre financement préventif et indemnisation de l'urgence ?

925 Le fonds « Barnier », comme sa dénomination l'indique est voué à permettre le financement des mesures préventives. Il doit donc, en théorie, intervenir en amont de toute catastrophe potentielle par le biais de l'acquisition, et plus particulièrement grâce à la maîtrise foncière.

926 Les territoires de la Vendée et de la Charente-Maritime ont pourtant été le théâtre d'une telle mise en œuvre « post-catastrophe ». Or, le mécanisme « Barnier » n'est pas, en théorie, un fonds d'indemnisation du préjudice provoqué par une catastrophe naturelle, la réparation relevant des compagnies d'assurance et de réassurance. Les actions entreprises dans le cadre du dispositif sont donc menacées dans un but de prévention. Dès lors, les acquisitions amiables et expropriations financées par celui-ci après un événement de ce type, comme « Xynthia » doivent être non pas comme un moyen de réparer le dommage lié à la dépossession du bien mais comme une politique de mise en sécurité des personnes. Ledit financement était ici un moyen préventif, voué à éviter le retour des riverains dans leurs biens du fait d'un risque de réitération d'une catastrophe du même type menaçant gravement la vie humaine. Pour permettre la pleine mobilisation dudit fonds, le bien doit par exemple être sinistré à plus de 50% de sa

valeur et d'abord être indemnisé au titre de la garantie CatNat[1268], afin que le prix d'acquisition ne puisse franchir le montant des indemnités calculées sans tenir compte du risque. En ce sens, dans l'hypothèse où le bien est estimé sans tenir compte du dommage, l'indemnité d'assurance CatNat, non utilisée en vue d'une réparation par exemple, sera soustraite[1269]. Enfin, le montant total de l'indemnité ne peut dépasser 100% de la valeur du bien estimé[1270].

927 Face à ces conditions inscrites depuis plusieurs années en droit, la pratique s'est montrée plus laxiste. Au cours de la tempête vendéenne, ces prérequis entourant l'expropriation pour risque naturel majeur et l'acquisition amiable ont plutôt relevé d'un mode de fonctionnement ad hoc, dépassant largement le cadre susvisé. D'ores et déjà, ce point interroge le fait de savoir s'il est nécessaire de s'efforcer à réformer un régime de solidarité, si en pratique ce dernier se voit concurrencer par des dérogations accrues en situation d'urgence et par un manque d'anticipation. En effet, qu'adviendra-t-il de ces conditions face à des phénomènes qui pourraient être davantage plus fréquents et importants ? Rappelons que des biens ont été acquis à l'amiable alors qu'ils ne furent pas impactés par la tempête. Aussi, certains biens ont été valorisés comme terrains à bâtir alors que la catastrophe allait engendrer une interdiction d'aménager à l'avenir sur lesdites parcelles[1271]. Certes, si le dispositif permet bien l'évaluation du bien sans tenir compte du risque, les biens assurés ne peuvent concerner que le bâti et non un terrain nu. Dès lors, le rachat projeté aurait dû être exclu, et dans le meilleur des cas, acquis au prix d'un terrain non-constructible. Ces écarts interrogent à nouveau le principe observé dans le point précédent relatif à l'absence de prise en compte du risque dans l'évaluation. Si l'absence de prise en compte des effets dommageables et immédiats intervenus sur le bien lors de la catastrophe est compréhensible, l'absence de prise en compte des informations disponibles sur le risque à disposition de la victime en amont de la réalisation de la catastrophe est plus discutable. Ce cas peut aboutir à une survalorisation injustifiée du bien. Autre point d'attention, tant la typologie de l'aménagement du littoral vendéen est similaire à d'autres espaces littoraux du pays, des biens furent expropriés ou acquis par le biais du fonds alors que certains d'entre eux ont été érigés illégalement ou dénués de tout contrat d'assurance. Ce point est en effet intéressant à l'aune du cas étudié dans la première partie des présents travaux, et plus

[1268] Art. L. 561-3 c. env.
[1269] Circulaire du 23 avril 2007 relative au financement par le fonds de prévention des risques naturels majeurs (FPRNM) de certaines mesures de prévention, n°DEVP0700217C
[1270] Art. L. 121-1 c. assur.
[1271] *Op. cit.*

particulièrement au travers du cas de l'outre-mer par exemple. Aménagés sans autorisation ou érigés sur la zone dite des cinquante pas géométriques, plusieurs biens menacés ont donc tout intérêt à poursuivre une régularisation attachée au droit de propriété et proposée par les services de l'État. A défaut, suivant le droit en vigueur, aucune indemnisation ne pourrait intervenir sauf à ce que la pratique extensive de la solidarité constatée lors de « Xynthia » se réitère au détriment du respect de la loi. Ce cas n'est pas souhaitable puisqu'elle limiterait tout processus de responsabilisation des populations menacées.

928 Autre point de vigilance entre la théorie et la pratique observée, le dispositif spécifique de l'expropriation pour risque naturel majeur financé par le fonds « Barnier » doit tenir compte d'une comparaison entre le coût des acquisitions et des moyens de sauvegarde et de protection. Cette subordination au financement a vocation à réduire le coût mais peut aussi rendre possible une occasion de « dernière chance » entrainant une vague de nouvelles mesures préventives, moins excessives que la suppression des enjeux, en vue de réduire la vulnérabilité face au futur. Lors de « Xynthia », la Cour des comptes notait que *« l'examen (...) n'est attaché en aucune façon à analyser la situation de chaque habitation, ni, a fortiori, de vérifier au cas par cas si d'autres moyens de protection n'auraient pas été moins coûteux »*[1272]. Dès lors, la pratique poursuivie lors de cet épisode littoral, validée par la puissance publique, contrevenait au Code de l'environnement et ne s'assurait pas du soucis économique à réaliser à l'occasion de l'opération « post-catastrophe ». Pour pallier cette lacune, il convient de rendre obligatoire le chiffrage du coût des mesures de protection, sauf cas de force majeure rendant inenvisageable la démarche. Tout l'enjeu repose donc sur une volonté politique qui doit nécessairement tenir compte de la garantie d'un financement préventif auprès des populations menacées. Face à des situations dramatiques, l'État doit toutefois s'efforcer au respect du cadre propre au fonds « Barnier », sans prendre de décisions trop hâtives qui auraient des répercussions sur l'équilibre financier de ce dernier, alors même que la réparation et l'indemnisation relèvent de dispositifs connexes : CatNat, fonds d'urgence et de solidarité, dons etc.

929 Enfin, l'utilisation d'un régime ad hoc lors du « post-catastrophe » en 2010, en dérogation et violation des dispositions légales et règlementaires relatives au financement « Barnier » a été permis par l'État pour compenser les erreurs de la planification. Ce mode de

---

[1272] *Ibid.*

gestion ne peut être réitéré en prévision des potentielles catastrophes naturelles à venir en zone littorale. En ce sens, il y a tout intérêt à réduire tout sentiment d'inégalité de traitement entre sinistrés puisqu'un tel régime « sur mesure » ne pourra pas être promis à toute les situations côtières. Pire, il engendrerait une illisibilité du rôle et des tâches du fonds. Le financement des mesures préventives « Barnier » doit donc s'en tenir au cadre juridique de droit commun et laisser le droit de la responsabilité se charger de toute négligence de la part des acteurs littoraux dans la prévention du risque devenu catastrophe, lesquels devront potentiellement réparer le dommage eux-mêmes.

930 Tout comme le régime d'indemnisation, le mécanisme financier « Barnier » est un mode de solidarité innovant et qui fait ses preuves en zone côtière. Il est cependant perfectible et l'enjeu de sa pérennité pour mieux affronter les défis climatiques est de mise. Si cette problématique dépend du respect du cadre adopté par le législateur et des missions qui lui sont confiées, sa stabilité budgétaire va également reposer sur ce qu'il est prêt à couvrir. En bande côtière, une clarification est nécessaire face à la pluralité des menaces en présence.

B. Clarifier et situer le financement du fonds « Barnier » vis-à-vis de chaque menace côtière

931 Rendre le fonds « Barnier » suffisamment équipé pour affronter les défis climatiques de demain impose que soit d'abord réduites les inégalités de traitement entre risques soulignées en première partie des travaux. Ce besoin de lisibilité en son champ d'application sur le littoral est nécessaire puisqu'en dépendra ensuite le besoin d'une alternative financière ou d'un mécanisme complémentaire pour financer des menaces aujourd'hui écartées des mécanismes de solidarité CatNat et « Barnier ».

932 Encore aujourd'hui et malgré une prise de conscience récente du législateur de l'enjeu « recul du trait de côte », le risque érosion n'est pas éligible au fonds « Barnier ». A la différence des submersions marines et des mouvements de terrain qui donnent droit à l'indemnisation en présence d'un danger grave pour la vie humaine, sans dévalorisation du bien, les victimes de l'érosion ne peuvent prétendre au droit à indemnisation. Seuls les propriétaires de l'immeuble Le Signal à Soulac-sur-Mer ont pu bénéficier d'une indemnisation partielle de l'État à titre exceptionnel. Il demeure donc un traitement dissocié entre submersion observée comme un risque et l'érosion qui n'en serait pas un. L'argument des services de l'État repose sur une

conviction tendant à faire de l'érosion un risque prévisible. Dans un même registre, une proposition de loi du 10 février 2021 énonce que : *« le recul du trait de côte est un phénomène progressif pouvant être anticipé. Il se traduit généralement par une cinétique lente ou modérée mais peut toutefois être brutalement accéléré »*[1273]. Une étude d'impact ajoute que *« l'érosion du trait de côte ne peut être strictement assimilée à un risque majeur dans la mesure où ce phénomène est prévisible. Il est certain qu'il va survenir et il est possible de prévoir son occurrence »*[1274]. Des affirmations qui vont à l'encontre des résultats de la communauté scientifique qui considère pour sa part l'érosion comme non prévisible[1275]. Plusieurs facteurs peuvent témoigner de ce positionnement, bien qu'en effet des outils existent pour prévenir le risque à l'instar de la planification et du retour d'expérience :

- Le moment où le risque se produira ;

- L'intensité ou encore la fréquence au-delà de plusieurs jours ;

- L'absence de connaissance sur les cycles du phénomène ou encore les périodes de retour d'un événement.

933 Autre point, l'érosion peut être la cause et la conséquence de risques eux-mêmes pris en charge par le fonds « Barnier ». En présence d'une érosion, la mer s'infiltre et la submersion entre en jeu. Lorsqu'une falaise érodée s'effondre elle provoque un mouvement de terrain. Inversement, la submersion due à la montée des eaux peut entraîner l'érosion. Malgré ces éléments, la philosophie du dispositif « climat et résilience » sous-entend une inquiétude de l'État à devoir supporter financièrement les conséquences de phénomènes prévisibles qui relèveraient de la responsabilité d'autres acteurs comme les collectivités locales ou des particuliers. La puissance publique n'entend pas voir le fonds assumer le coût des phénomènes prévisibles. Ce point doit néanmoins être reconsidéré.

[1273] *Op. cit.*
[1274] Étude d'impact, projet de loi portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets, n°TREX2003379L, 10 fév. 2021, p. 553
[1275] Voir *2.*, *L'appropriation publique forcée : un cadre juridique déconcentré inégalement protecteur*, p. 163

934 La première hypothèse consisterait à penser l'érosion comme une sorte de mouvement de terrain littoral. Cette option a été celle envisagée par certains parlementaires au cours de l'année 2016. Une proposition de loi ambitionnait d'inclure les « mouvements de terrain côtiers » dans le champ d'application de l'article L. 561-1 du Code de l'environnement[1276]. Une analyse des deux phénomènes aujourd'hui distingués est nécessaire. A ce jour, l'érosion se traduit par un recul du trait de côte ou par un amoindrissement du niveau des espaces sédimentaires. Elle résulte des effets de la houle, de la marée ainsi que des courants liés au vent, puis du déficit de matière sédimentaire. Quant à lui, le mouvement de terrain s'assimile à des déplacements du sol ou sous-sol, qui peuvent être lents ou très rapides (glissements de terrain, chutes de pierre, éboulements, coulées de boue etc.). Si la distinction entre érosion et mouvement de terrain est mince, une différence demeure : la réversibilité du phénomène. L'érosion dunaire peut par exemple être limitée puis compensée par des apports sédimentaires à la différence de l'effondrement de la falaise. La distinction demeure donc entre la seule érosion dunaire et le mouvement de terrain, puisque l'érosion de falaises, notamment rocheuses, entre dans le champ d'application du fonds « Barnier ». Il est donc opportun de conserver une distinction entre ces deux risques. Pour autant, distinguer érosion et mouvement de terrain ne doit pas empêcher une clarification de la loi envers la première.

935 L'article L. 561-1 pourrait évoluer comme suit :

*« Sans préjudice des dispositions prévues au 5° de l'article L. 2212-2 et à l'article L. 2212-4 du code général des collectivités territoriales, lorsqu'un risque prévisible de mouvements de terrain, ou d'affaissements de terrain dus à une cavité souterraine, d'avalanches, de crues torrentielles ou à montée rapide**,** de submersion marine ou* ***d'érosion côtière rocheuse ou dunaire****, menace gravement des vies humaines, l'État peut déclarer d'utilité publique l'expropriation par lui-même (…) ».*

936 Toutefois, il est utile de noter que toute menace d'érosion ne pourra entrer dans ce champ d'application. En effet, comme chacun des autres risques listés, la victime, la collectivité locale ou l'État devront veiller au respect des conditions d'admission du fonds. Dès lors, seule

[1276] Rapport n°3959 fait au nom de la commission du développement durable et de l'aménagement du territoire sur la proposition de loi portant adaptation des territoires littoraux au changement climatique, Assemblée nationale, 23 nov. 2016, en ligne

l'érosion imprévisible pourra entrer en phase avec cette proposition d'élargissement du dispositif. Par là même, il s'agit aussi de bien différencier le financement du court terme lié à l'urgence et le financement du long terme inscrit en stratégie partenariale d'adaptation du territoire (relocation des biens et activités). Cette érosion devra également « menacer gravement les vies humaines » et répondre à la condition de l'urgence, notamment absolue. A ce stade, l'érosion littorale étant exclue du champ d'intervention « Barnier », le propriétaire dont la vie est gravement menacée par la survenance du risque ne peut bénéficier du fonds. Au contraire, les érosions prévisibles qui auront permis aux acteurs et populations de se préparer suffisamment en amont de la catastrophe seront écartées de ce dispositif, et ouvrent des perspectives sur un dispositif financier spécifique étayé plus tard. Dès lors l'urgence relative pour un habitant situé en zone à risque à moyen-long terme ne doit pas être considérée comme une menace grave. Les distinctions de l'urgence sont un moyen d'encourager l'anticipation des situations de danger futur.

937 Enfin, il convient de tenir compte de l'enjeu prégnant et évolutif identifié en première partie des travaux, à savoir l'incorporation automatique des biens privés dans le DPM sans indemnisation posée par la loi. Aujourd'hui, le fonds « Barnier » n'agit pas sur celle-ci quand bien même elle résulterait d'une submersion par exemple. Seule une indemnisation, ou non, se fait au cas par cas devant le juge. Pour tenter de limiter ce type de situation préjudiciable liée à l'absence d'indemnisation, à la disparition du droit de propriété automatique au profit de l'État, au règlement éventuel d'une contravention de grande voirie etc., le fonds « Barnier » doit pouvoir être mobilisé. Cependant, une nouvelle distinction dans le respect des conditions du fonds « Barnier » serait opportune. Cette sorte d'expropriation « indirecte » pourrait être dès lors indemnisée pour les seules propriétés concernées par une urgence absolue, imprévisible, qui par la même menace gravement la vie humaine. Pour le reste des populations potentiellement concernées, à plus long terme, un travail de prévention suffisamment pris en amont (planification, cartographie), doit permettre d'informer le propriétaire de sa vulnérabilité à l'incorporation automatique dans le DPM, et rendre ainsi le risque prévisible. Dans cette hypothèse, la situation actuelle demeurera inchangée pour les propriétaires ayant connaissance de leur vulnérabilité. A titre de rappel, il est opportun de souligner que le législateur, en instituant le fonds « Barnier » n'a pas entendu développer un mécanisme solidaire pour tous les propriétaires, mais d'abord, d'exproprier contre indemnisation ceux exposés à certains risques naturels.

938 La contribution du fonds « Barnier » doit tenir compte des deux principaux risques littoraux, érosion et submersion, et s'attacher à répondre à de nouvelles situations côtières à l'instar de la dépossession automatique du bien privé. Cette évolution en son champ d'application doit toutefois se limiter, dans le respect des conditions d'admission du dispositif, à l'urgence et au court terme autour d'une menace brutale et imprévisible. En conséquence, pour les autres hypothèses attenantes aux risques littoraux sur le long terme, l'enjeu est désormais de combler l'absence de dispositif financier spécifique et durable pour mieux affronter les enjeux du « changement » climatique. En quelque sorte, ce second volet est voué à financer des projets de plus grande envergure et stratégiques à l'horizon 2050 voire 2100.

Conclusion Section 1 :

939 Le financement préventif, en appui des réflexions locales, doit d'abord se porter vers les besoins à court terme. Le fonds « Barnier » peut s'apparenter à cette solution. Ce dernier finance un large panel d'actions préventives en collectivités littorales. Seulement, en présence de catastrophes côtières, ce dernier a pu empiéter sur des volets relatifs à la réparation et au besoin d'indemnisation. Il doit donc être replacé sur un aspect purement préventif, dans l'esprit de la loi de 1995. Face aux prévisions climatiques, qui engendreront des besoins financiers plus vastes, il y a lieu d'entrevoir une augmentation des ressources du fonds en faisant évoluer le pourcentage des primes d'assurance selon la connaissance du risque par l'assuré. Pour mieux affronter les menaces côtières, le fonds doit enfin être plus lisible et cohérent vis-à-vis des risques entre eux. Dans un but de réduction des inégalités de traitement, le mécanisme « Barnier » pourrait désormais couvrir les érosions brutales ou encore l'incorporation automatique du bien privé dans le DPM lorsqu'elle s'est produite subitement. Pour le reste, l'adaptation stratégique du littoral, puis la recomposition qu'elle entraînera des enjeux, devront relever d'un dispositif financier adapté et spécifique à l'action sur le long terme.

Section 2 : La recherche de financements alternatifs et pérennes en appui des stratégies locales d'adaptation du long-terme

940 Les solutions d'indemnisation et de financement préventif aujourd'hui en place doivent être placées dans une logique de gestion du court terme. Les stratégies locales d'adaptation de la bande côtière, doivent s'appuyer sur des dispositifs dédiés et durables pour mieux concrétiser la solution territoriale retenue face aux enjeux nouveaux **(§ 1)**. Le financement de l'adaptation à long terme doit nécessairement poser le principe d'un partage des coûts entre le public et le privé à proportion, par exemple, de leurs implications dans la présence du risque littoral et selon un principe d'incitation à la prévention **(§ 2)**.

§ 1 : Un financement à fortifier à l'aune des nouveaux défis climatiques du littoral

941 A ce stade des réflexions, le financement des volontés d'adaptation durable aux risques littoraux est hétéroclite et inégal selon les territoires menacés. Certes, certaines des actions de prévention-gestion parviennent à se matérialiser en appelant une pluralité de ressources perfectibles **(A)** mais appellent un dispositif spécifiquement dédié à celles-ci **(B)**.

A. Une situation financière et budgétaire difficilement soutenable à l'aune d'un accroissement des menaces littorales

942 Certains territoires littoraux parviennent à financer une partie ou la totalité de leurs actions d'adaptation. C'est le cas au travers de mécanismes apparemment ponctuels à destination des risques locaux et non spécifiques à cet enjeu **(1)**. Des dispositifs plus classiques et cette fois plus enclins au traitement spécifique des risques littoraux, à l'instar de la fiscalité locale, sont quant à eux perfectibles car déjà insuffisants dans les territoires étudiés **(2)**.

1. Un bricolage financier national et supranational sans garantie de pérennité

943 Aujourd'hui, parallèlement aux dispositifs de la solidarité et d'indemnisation du court terme, le besoin en financement est toujours plus grand, tant pour les situations n'entrant pas dans les cadres étayés précédemment que pour les projets d'adaptation littoraux de plus long terme. Y compris lorsque le législateur pose un cadre spécifique à l'une des menaces côtières, il omet de lui annexer un financement durable et homogène pour toute collectivité menacée soucieuse de réduire sa vulnérabilité. Il faut par exemple attribuer des financements aux collectivités, en tout cas pour celles qui sont prioritaires au sens du Code de l'environnement, qui ont désormais la possibilité de préempter des biens menacés au recul du trait de côte. Plus précisément, aux côtés du modèle de l'indemnisation (CatNat et FPRNM), les SLGBC[1277] doivent pouvoir compter sur une source de financement exclusivement destinée à celles-ci, en complément de mécanismes fiscaux à l'instar de GEMAPI.

944 A ce stade, les soutiens économiques en bande côtière sont hétéroclites et laissent craindre une insuffisance à moyen-terme pour subvenir aux coûts importants des projets d'adaptation tout comme le creusement d'inégalités entre territoires littoraux. Si la puissance publique participe au financement des actions de prévention des risques et d'adaptation, l'UE figure de nos jours comme un financeur incontournable. Par exemple, la stratégie d'adaptation la plus attractive en France, proposée par le GIP Littoral Aquitain, peut compter sur la contribution de ses membres, de contrat État-Région mais surtout du Fonds européen pour le développement régional (FEDER) à plus de 50%[1278]. L'intervention pécuniaire du FEDER envers les défis littoraux n'est pas nouvelle. Autre exemple, dans le cadre du programme opérationnel régional FEDER-FSE Pays de la Loire 2014-2020, qui portait sur un projet global de gestion du trait de côte tenant compte des besoins émergeants du territoire, plusieurs communes ont mis en place un groupement de commande pour traiter ces problématiques et constituer une harmonisation des interventions à mener. Ici, le subventionnement européen a été de 40% des dépenses hors taxes.

945 Dans le cadre des travaux et études menés au sein de la structure Thomé-Heitzmann, le FEDER Bretagne s'interrogeait en avril 2021 sur les orientations stratégiques pour une prise de

[1277] Voir schéma p. 502
[1278] *Op. cit*.

décision financière sur les enjeux littoraux. Sur la base de projets côtiers financés par ledit fonds à cette période, il est possible de distinguer des facteurs positifs :

- Le premier avantage relève de l'autorité de gestion des fonds européens FEDER puisqu'il s'agit des régions. Ce point est intéressant et rejoint le schéma d'organisation de la gouvernance proposé précédemment, qui opterait pour une déclinaison obligatoire d'une stratégie nationale en régions, en partenariat avec les départements, les services déconcentrés, et sur la base des propositions des SLGBC (communes et EPCI). La régionalisation du mécanisme financier européen au profit du littoral entre également en phase avec la traduction de ladite stratégie au sein du SRADETT. C'est donc une « gouvernance commune » qui peut ressortir par le biais d'une mobilisation du FEDER : conférence des co-financeurs ; échanges ponctuels sur la répartition des projets ; la mise en œuvre d'appels à projets communs par le biais d'un guichet unique d'accompagnement technique et financier permettant l'émergence de projets ;

- Une spécialisation « littorale » du financement FEDER, et plus particulièrement sur le volet adaptation aux risques littoraux. Le cadre fixé par le programme opérationnel 2021-2027 : diffusion de la culture du risque inondation ; étude, stratégies locales et plans d'action préalables aux investissements de protection ; la prévention des inondations, système de veille et d'alerte et approche intégrée aux stratégies d'urbanisation. Plus spécifiquement, le PO 2021-2027 vise un financement des *« aménagements/ouvrages de protection contre les risques inondation, submersion et érosion du littoral »*[1279]. Notons d'ailleurs que le FEDER se distingue des mécanismes internes qui ne tiennent pas compte de l'érosion à ce jour. A la lecture desdits objectifs, le FEDER aurait pour fonction de financer les solutions basées sur la nature (gestion souple), et se penche ensuite sur les projets de « recomposition spatiale » intégrant la relocalisation d'activités en prévention des deux principaux risques côtiers ;

- Une source de financement importante. Pour la période 2021-2027, l'autorité de gestion Région Bretagne est dotée de 321 millions d'euros pour un budget européen de 373,9 millions d'euros pour le volet *« ressources naturelles et environnement »* à répartir entre

[1279] *Ibid.*

les pays membres. A titre d'illustration, et dans le cadre de sa politique « Notre littoral pour demain » planifiée au sein du SRADETT, la région Normandie a proposé un appel à projet visant à financer les actions d'ingénierie de la recomposition spatiale (études etc.) puis de communication et de sensibilisation auprès des populations. L'enveloppe indicative dédiée à cet appel était de 500 000 euros (FEDER) puis de 100 000 euros (région)[1280] ;

946 A l'inverse, et au regard de l'étude sous forme de bilan sur la mise en œuvre du FEDER sur la période 2014-2020 réalisée par l'UE[1281] il est possible de dégager des lacunes ou des points perfectibles :

- Le dernier point doit permettre d'ouvrir des perspectives. En effet, l'étude susvisée relève que la mobilisation accrue du FEDER se justifie par une *« raréfaction générale des crédits publics »*. Tiré de l'expérience du programme opérationnel 2014-2020 du FEDER, le schéma financier européen s'inscrit avec les autres dispositifs financiers comme suit : le fonds « Barnier » finance 40 à 50% des projets de prévention et les collectivités assurant la maîtrise d'ouvrage (EPCI, syndicats de bassin versant etc.) doivent contribuer à hauteur de 20% minimum. Un troisième co-financement peut être mobilisé, à savoir les régions ou départements avec des variations importantes d'un territoire à l'autre (participation des Agences de l'eau en cas de projets alliant restauration des milieux humides et prévention des risques). La mobilisation du FEDER n'intervient donc qu'en troisième voire quatrième rang suite à un arbitrage avec des fonds spécifiques et sectoriels. L'étude relève d'ailleurs que le FEDER doit composer avec *« l'augmentation des enjeux de prévention des risques naturels et du plafonnement du fonds Barnier »*[1282] ;

- La priorité affichée du FEDER, tendant à financer davantage d'actions littorales tournées vers les solutions adaptées sur la nature voire la relocalisation ne permettrait

[1280] **REGION NORMANDIE**, Appel à projets, *Promouvoir l'adaptation au changement climatique, la prévention des risques et la résilience aux catastrophes du littoral normand, démarches d'animation territoriale*, num. 21-27 – OS 2.4, 2022, en ligne
[1281] **UE**, Rapport final, *Mise en œuvre du FEDER 2014-2020 et 2021-2027 en France métropolitaine, synthèse des éléments et préconisations*, juin 2020, en ligne
[1282] *Ibid.*

pas à toute collectivité de lui faire appel. Plus particulièrement, certaines d'entre-elles ne pourront s'adapter que par une méthode dure (renforcement des ouvrages etc.), et ne bénéficient pas de foncier suffisant en arrière (rétro-littoral) pour relocaliser.

947 Le FEDER est un mécanisme financier attractif. Pourtant, rien n'indique, au regard des défis climatiques qui dépassent le simple cadre des enjeux littoraux, que ledit fonds poursuivra durablement sa participation à une politique régionale d'adaptation aux risques littoraux. De même, si sa contribution est importante, une part reste à la charge des collectivités. Raison pour laquelle, des financements internes ont pu être appelés à supporter des actions du même type.

948 Le second financement aujourd'hui mobilisé dans certaines collectivités littorales est récent. La loi « Climat et résilience » avait fait l'impasse sur l'aspect financier, laissant le soin au projet de loi Finances pour 2022 de prévoir des crédits appropriés. Seuls deux millions d'euros furent consacrés à l'accompagnement de territoires littoraux dans leur obligation de réaliser une cartographie du risque recul du trait de côte, puis cinq millions d'euros pour le renforcement des ouvrages. L'État s'est par exemple engagé à financer 80% du coût des cartes locales de projection du risque d'érosion[1283]. Ainsi, rien ne laissait espérer un effort important dans un avenir proche. En 2021, le dispositif « France Relance » a engagé près de dix millions d'euros pour les trois PPA pilotes de Coutances, Lacanau et Saint-Jean-de-Luz. Près de cinq millions d'euros par an sont désormais réservés pour les PPA « trait de côte »[1284]. De plus, inscrit dans la loi de finances pour 2023, le fonds d'accélération de la transition écologique dans les territoires, ci-après *« fonds vert »*[1285] a fait son apparition. Celui-ci doit contribuer à l'accélération de la transition écologique des collectivités et partenaires. Doté d'un budget de 2,5 milliards d'euros en 2024, ce dernier devrait toutefois connaître une baisse de 400 millions d'euros en 2025, ramenant ce dernier à 2,1 milliards d'euros, suivant les annonces gouvernementales[1286]. Plus précisément, sur le volet *« adaptation des territoires littoraux au recul du trait de côte »*[1287], trente-quatre projets de collectivités ont bénéficié de 12 millions

---

[1283] Art. L. 121-22-1 c. urb.
[1284] Réponse du Ministère de la transition écologique et de la cohésion des territoires, 24 août 2023, JO Sénat, p. 5105, en ligne
[1285] Projet de loi de finances pour 2023 Écologie, développement et mobilité durables, Rapport général n° 115 (2022-2023), tome III, annexe 11, vol. 1, 17 nov. 2022, en ligne
[1286] **BEUREY T.**, « Coupes dans le budget de l'État : 400 millions d'euros en moins pour le fonds vert en 2024 », *Banque des Territoires*, 19 fév. 2024, en ligne
[1287] « Changement climatique : un fonds vert pour faciliter la transition écologique des territoires, *Vie Publique*, 25 avr. 2024, en ligne

d'euros[1288]. Le fonds « vert » commence à faire son apparition dans des projets locaux de type PPA, et donc au cas par cas. Or, plusieurs facteurs négatifs viennent réduire les espoirs d'un financement adapté à toutes les configurations du littoral :

- Le fonds « vert » finance les cartes locales de projection du recul du trait de côte 0-30 et 30-100 ans (à hauteur de 80%) et les actions de recomposition des territoires seulement en contrat avec l'État (PPA). Il écarte donc toute chance de financement pour des actions d'adaptation alternatives à la relocalisation. Par exemple, le financement du réaménagement du front de mer de Lacanau (PPA) n'inclut pas l'ouvrage de protection de la SLGBC ;

- Dans le cadre de ces seules missions, l'indemnisation du fonds « vert » ne peut concerner que les communes littorales dites « socles » listées au sens de l'article L. 321-15 du Code de l'environnement. Les autres communes littorales menacées ne peuvent donc prétendre au bénéfice du fonds.

949 Ces deux principaux modes de financement des projets littoraux constituent des sources intéressantes de financement à l'adaptation. Encore hétéroclites, désignées au cas par cas, ou tout simplement insuffisantes, elles présentent un caractère palliatif ou seulement complémentaire à un dispositif, à inventer, que bon nombre d'acteurs attendent. Pourtant concerné par un PPA à hauteur de 4,5 millions d'euros, Lacanau a décidé de repousser à l'après-2050 ses ambitions de relocalisation, dont le coût avait été estimé à 300 millions d'euros par le GIP Littoral Aquitain[1289]. Pour étayer ce besoin, rappelons que le CEREMA estime entre environ 5000 et 50 000 logements atteints par le seul recul du trait de côte d'ici à 2100 pour une valeur allant jusqu'à 8 milliards d'euros[1290].

950 L'insuffisance des fonds en présence pour affronter le « long terme » (projet de recomposition etc.) invite à ouvrir la voie à une troisième option de financement, qui doit tenir compte également d'un meilleur partage des coûts et amoindrir la charge de l'État. C'est la

---

[1288] *Ibid.*
[1289] *Op. cit*.
[1290] **CEREMA**, *Évaluation des enjeux potentiellement atteints par le recul du trait de côte*, 11 juill. 2019, p. 3, en ligne

raison pour laquelle, il convient d'abord de s'attarder sur ce que peut apporter le financement local, en complément des dispositifs existants.

2. Une intervention déjà insuffisante de la fiscalité locale du risque littoral

951 Sur le plan local, l'appel aux fonds nationaux ou européens n'est pas le seul levier pour parvenir à la concrétisation d'actions de prévention-gestion des risques littoraux. Depuis 2018, la compétence GEMAPI relève à titre obligatoire des EPCI à fiscalité propre. Les missions visées à l'article L. 211-7 du Code de l'environnement peuvent avoir un impact sur le trait de côte. Il appartient donc au groupement de communes d'apprécier, sur son « périmètre de solidarité », la nécessité ou la pertinence d'agir.

952 L'article L.211-7 permet l'action de GEMAPI en zone du littoral au titre de *« la défense contre les inondations et contre la mer »*[1291]. Or, la pratique observée en territoires permet de distinguer des agissements et projets finançables de ceux qui en sont exclus. L'objet le plus courant du financement GEMAPI concerne la gestion des ouvrages (digue etc.), appelés systèmes d'endiguement, chargés de réduire la vulnérabilité face aux submersions marines. En ce qui concerne la défense contre l'érosion, la compétence GEMAPI se révèle facultative et la possibilité de traiter de ce phénomène par le biais de cette compétence n'était pas intelligible. En réponse à une question posée par le sénateur Rapin sur cette ambiguïté liée à la formulation de l'article susvisé, le ministère de l'environnement admet finalement que *« (...) L'alinéa 5° portant sur la défense contre la mer doit être interprété comme* ***englobant****, notamment pour les côtes basses, les opérations de gestion intégrée du trait de côte contribuant à* ***la prévention de l'érosion des côtes*** *notamment par des techniques dites « souples » mobilisant les milieux naturels, ainsi que des techniques dites « dures » qui contribuent à fixer le trait de côte ou ralentir son évolution (...) L'objectif est donc de favoriser la bonne coordination des actions appelées à intervenir sur un même territoire en faveur de la prévention des risques d'inondation et de submersion marine, de gestion des milieux aquatiques et de gestion du trait de côte, et la mobilisation* ***d'un gestionnaire unique*** *(...) »*[1292].

[1291] Art. L. 211-7 al.5 c. env.
[1292] Réponse du ministère de l'Environnement, de l'énergie et de la mer, chargé des relations internationales sur le climat, publiée au JO Sénat, 1er sept. 2016, question écrite n°22509, p. 3739

953 La pratique illustre néanmoins le besoin de clarifier la portée de l'article L. 211-7 CGCT en son 5°. Dans son courrier-réponse aux observations de la CRC, l'intercommunalité la Terre des 2 Caps juge la réponse ministérielle susvisée comme « *une simple « doctrine » sans portée juridique, comme cela a pu être relevé en d'autres occasions par votre Chambre »*[1293], ce qui selon l'EPCI ne l'obligerait pas à englober l'érosion dans sa compétence GEMAPI. Textuellement limité à *« la défense contre les inondations et contre la mer »* cet article doit nécessairement et expressément nommer l'érosion.

954 Cette ambiguïté levée, elle n'impliquera pas pour autant que les propriétaires susceptibles de voir leurs biens sinistrés par l'érosion puissent exiger du groupement compétent en matière GEMAPI qu'il assure la gestion d'ouvrages ayant pour seul but de protéger leurs propriétés. En effet, à l'aune de l'article 33 de la loi du 16 septembre 1807, il incombe encore au propriétaire d'assurer la protection de sa propriété. De même, il y a lieu de considérer une exclusion d'un projet de « repli stratégique » du champ de la compétence GEMAPI. Ce type d'opération doit se traduire par la mise en œuvre d'outils de la planification en lien avec des dispositifs de la maîtrise foncière pour réorganiser le territoire et ses composantes. Suivant les outils mis en œuvre par la loi « Climat et résilience » en vue de concrétiser des projets de recomposition spatiale, ces derniers sont par exemple réservés aux communes « socles » visées à l'article L. 321-15 du Code de l'environnement et non aux EPCI au titre de la compétence GEMAPI. Néanmoins, une articulation de ces dispositifs est opportune afin que les actions de « prévention » prévues récemment par la loi pour relocaliser puissent entrer en cohérence avec les actions de « gestion » réalisées depuis 2018 au titre de la GEMAPI. Cette cohabitation à privilégier peut se réaliser au stade des réflexions menées en SLGBC.

955 Pour financer la lutte contre la submersion et l'érosion côtière, le Code général des impôts prévoit, pour les communes ou EPCI à fiscalisé propre qui se substituent aux communes membres dans l'exercice de la compétence GEMAPI, la faculté d'instituer et de percevoir une taxe. Arrêtée chaque année par l'organe délibérant, la taxe communément appelée « taxe GEMAPI » se voit appliquer un plafond maximal par habitant de 40 euros[1294]. A l'échelle d'un EPCI compétent en matière GEMAPI, acteur d'une politique de gestion des risques littoraux, il

[1293] Voir Annexe 1 - n°1.6
[1294] Art. 1530 bis. CGI

y a lieu d'observer les besoins financiers des communes membres et le produit fiscal éventuellement en cause afin de dégager des pistes éventuelles d'amélioration.

956 La communauté de communes Terre des 2 caps (CCT2C) a confié en 2016 une mission d'audit financier à un cabinet privé. Parmi les solutions envisagées, ce dernier a préconisé la hausse de la fiscalité. En parallèle d'un engagement de maîtrise de ses charges de gestion, la CCT2C a notamment augmenté le taux de la taxe d'enlèvement des ordures ménagères de 11,52% à 13,52%, puis instauré par la même occasion la taxe GEMAPI pour 600 000 euros de produits nouveaux[1295]. L'instauration de la taxe s'est heurtée, au sein de la CCT2C, aux réticences de communes moins exposées aux risques littoraux. Très rapidement, le besoin financier s'est montré plus important que les recettes. Dès 2021, une augmentation de 25% de la taxe a participé au financement des réparations de l'ouvrage de défense d'Ambleteuse après la tempête « Eleanor » en 2018 ainsi que l'érosion de la dune d'Aval à Wissant. Cette hausse n'a toutefois pas permis de couvrir 963 000 euros de dépenses dans la gestion de la submersion marine et de ses effets en 2021, tandis que la réfection du perré d'Ambleteuse, prévue pour l'horizon 2024-2025, est estimée à plus d'un million d'euros. Plus précisément, le rapport d'orientations budgétaires de l'intercommunalité pour 2023 prévoit les investissements GEMAPI suivants pour un montant de 2 338 825 euros :

Investissement	Total	2023	2024	2025	2026	2027
Pôle Technique Environnemental phase 3	1 600 000	100 000	1 500 000			
DM : Acquisition de Bennes à ordures ménagères, bacs, point d'apport	427 500	427 500				
GEMAPI : CEREMA, ...	564 925	164 925			200 000	200 000
GEMAPI Perré Ambleteuse	1 773 900	173 900		1 600 000		
Urbanisme (PLUI)	20 000	20 000				
Maison France Services (RAR 2022 = 859000 €)	352 000	352 000				
Projet Pôle Gare	400 000		100 000	100 000	200 000	
Mobilité	1 260 000	60 000	300 000	300 000	300 000	300 000
Enveloppe investissement non affectée	1 000 000		250 000	250 000	250 000	250 000
Développement durable : chaufferie Capoolco, photovoltaique	330 000	330 000				
Subventions d'équipement et fonds de concours	591 500	118 300	118 300	118 300	118 300	118 300
Acquisitions logiciels, matériel de bureau et informatique, mobilier et autres immobilisations corporelles (hc	328 900	128 900	50 000	50 000	50 000	50 000
Acquisition terrain	60 000	60 000				
Méthanisation	0					
Divers (GTB piscine, ...)	896 286	296 286	150 000	150 000	150 000	150 000
Opérations d'équipement	9 605 011	2 231 811	2 468 300	2 568 300	1 268 300	1 068 300

Illustration : Rapport sur les orientations budgétaire 2023 –
Source : site CCT2C document pdf p. 15

957 Pour faire face à ces investissements, une nouvelle hausse de la taxe de 5% par la CCT2C chaque année a été votée en 2023 et a été justifiée au regard des charges lourdes

[1295] **CRC**, Rapport d'observations définitives et sa réponse, Communauté de communes de la Terre des 2 caps, *Exercice 2014 et suivants*, 4 sept. 2020, p. 21

envisagées au sein du Plan Pluriannuel d'Investissements qu'impliquent notamment la réfection du perré de la commune d'Ambleteuse. Le plafond maximal par habitant de 40 euros sera donc atteint à terme. Or, la présidence du conseil communautaire explique par voie médiatique que le produit récolté restera inférieur aux dépenses prévues et que *« la différence sera piochée dans le budget général »*[1296].

958 Dans son rapport, annexé, la CRC note que : « *A titre d'exemple, nous pouvons citer la reconstruction du perré d'Ambleteuse évaluée à 1 600 00 euros. Afin d'aboutir à ladite reconstruction précitée, la CCT2C a mis en exergue, via son étude prospective, la nécessité de mettre en réserve, tous les ans, une partie du produit de la taxe afin d'éviter le recours à l'emprunt. La Chambre considère cette stratégie financière n'est pas adaptée et qu'il conviendrait de faire évoluer le niveau de la taxe au moment du lancement du projet.* ***Cela est tout simplement impossible car le produit maximum que peut générer cette imposition n'est que de 880 000 euros/an (40 euros x 22 000 habitants)*** *(…) »*[1297].

959 Ce climat de pessimisme résultant d'une différence entre besoins réels et recettes dépasse le seul cadre territorial étudié. Ce fût le cas, à l'occasion des débats parlementaires autour d'une proposition d'amendement présentée par le gouvernement désireux de faire évoluer le 5° du I de l'article L. 211-7 du Code de l'environnement comme suit *« la défense contre les inondations* ***ainsi que l'adaptation des territoires au recul du trait de côte*** *»* et donc de l'inclure au sein de la compétence GEMAPI. Recueillant un avis défavorable de la commission parlementaire, plusieurs arguments sont récurrents : *« la taxe GEMAPI est déjà insuffisante pour répondre à son périmètre initial (…) la taxe peine déjà à couvrir les dépenses qui lui incombent en termes de gestion des milieux aquatiques et de prévention des inondations, notamment l'entretien des digues »*[1298].

960 Partant, il serait opportun de proposer un rehaussement du plafond aujourd'hui fixé à 40 euros par habitant. En cohérence avec les propositions faites précédemment sur le volet « solidarité nationale », cette évolution tiendrait compte d'une modulation. Nombreux étaient les élus de communes rétro-littorales, rurales notamment, à rechigner à l'instauration de la taxe

---

[1296] **NOËL P.**, « Terre des 2 caps : quelle est cette taxe qui va augmenter de 5% tous les ans ? », *La Voix du Nord*, 21 avr. 2023, en ligne
[1297] Voir Annexe 1 - n°1.4
[1298] **SENAT**, Compte rendu intégral, séance du vendredi 25 juin 2021, JO Sénat, p. 5796, en ligne

GEMAPI en ce qu'ils ne souhaitaient pas avoir à supporter les coûts induits par des risques spécifiques aux seules communes littorales de l'EPCI. Ce raisonnement doit être écarté puisque nombreuses, sont elles aussi, les populations de ces communes non menacées à profiter des bienfaits littoraux des communes à risques (loisirs, équipements, etc.). Le règlement de ladite taxe par les contribuables de toutes les communes membres de l'EPCI doit perdurer. Pour autant, la conception du principe d'égalité devant l'impôt, retenue à l'origine par le juge administratif[1299], n'empêche pas que l'imposition puisse diverger en présence de deux contribuables placés dans une situation différente.

961 Le plafond de la taxe GEMAPI, visé à l'article 1350 bis du CGI pourrait évoluer comme suit :

Plafond n°1 en euros et par an – Contribuable situé dans une commune dépourvue de façade maritime	40 euros
Plafond n°2 en euros et par an – Contribuable situé en commune littorale menacée ou en zone menacée de ladite commune	80 euros

962 Chaque contribuable éligible à la taxe GEMAPI doit le rester selon les mêmes modalités qu'aujourd'hui, y compris lorsqu'il est situé en commune dépourvue de façade maritime. Au contraire, toute commune littorale, dans laquelle un des deux risques littoraux est présent, doit être en mesure de pouvoir rehausser le plafond par habitant, soit le double. Cette modulation des plafonds par habitant et par an s'explique par un besoin financier toujours plus fort dans ces territoires comme illustré précédemment. Cette hausse demeure toutefois un levier à disposition des conseils municipaux ou communautaires et non une obligation à cocher. La modulation permettrait aux élus de moduler chaque année le plafond, à la baisse ou à la hausse, selon les investissements que nécessitent les dommages de l'année écoulée ou des défis de l'année en

[1299] **CE**, 4 févr. 1944, n°62929

cours. Certes, la suppression de la taxe d'habitation décidée dans la loi de finances pour 2018 interroge sur la diminution du produit GEMAPI tout comme sa compensation par l'État. Or, cette taxe est toujours due pour les résidences secondaires et présente un intérêt pour les collectivités littorales qui en comptent un nombre croissant. Le décret du 26 août 2023[1300] a modifié la liste des communes pouvant instaurer une taxe annuelle sur les logements vacants et une majoration de la taxe d'habitation pour les résidences secondaires. A ce jour, la liste nouvelle concerne près de 3 700 communes, notamment du littoral.

963 Enfin, en prenant l'exemple de la CCT2C, si un mécanisme financier destiné au projet d'adaptation au long terme, pour amorcer la relocalisation par exemple, avait été consacré par l'État, la dépense liée au règlement des études du CEREMA pour un montant de 564 000 euros (études) n'aurait peut-être pas à être supportée par l'EPCI. L'intercommunalité conserverait des missions plus classiques de la compétence GEMAPI relatives aux ouvrages et notamment la réfection du perré pour un peu plus d'un million et demi d'euros d'une commune membre.

964 L'exercice de la compétence GEMAPI en espace littoral est incontournable dans le quotidien des territoires menacés. Cependant, un meilleur partage des coûts entre « gestion » à court terme et « prévention » à long-terme à travers un dispositif de financement durable doit être recherché. Celui-ci aurait pour spécificité d'accompagner les défis d'adaptation de forte ampleur en zone littorale et de préserver la soutenabilité financière de mécanismes n'ayant pas vocation à supporter leur coût, du moins pas en totalité (FEDER, « Barnier », Fonds verts etc.).

[1300] Décret n° 2023-822 du 25 août 2023 modifiant le décret n° 2013-392 du 10 mai 2013 relatif au champ d'application de la taxe annuelle sur les logements vacants instituée par l'article 232 du code général des impôts

B. L'idée d'un mécanisme ad hoc en faveur de l'adaptation au long terme

965 L'idée d'une consécration législative à l'attention d'une solution financière spécifiquement dédiée aux opérations de recomposition du littoral est ancienne. Elle n'a cependant jamais abouti **(1)** et le contexte amène à la repositionner au centre du jeu. Seulement, ce dispositif à inventer doit être plus global et ne pas se limiter aux seules opérations de relocalisation des biens et activités **(2).**

1. L'échec des propositions législatives à destination d'un fonds spécifique à la recomposition

966 En présence du fonds « Barnier », réservé aux risques imprévisibles, de mécanismes plus ponctuels (FEDER), ou en complément de la solidarité post-catastrophe (CatNat), la question du financement de l'adaptation à moyen-long terme est prégnante. Nourries par l'exclusion de l'érosion dunaire du FPRNM, notamment, des initiatives parlementaires ont appelé au développement d'un fonds spécifique.

967 La première hypothèse tenait à la création d'un « fonds d'aide à la recomposition du littoral » (**FARL**), proposée par une mission interministérielle et reprise par le député Buchou[1301]. A l'étude du financement de la relocalisation des activités et des biens, plusieurs rapports optent pour la création d'un mécanisme ad hoc. Tel que proposé, le FARL aurait été abondé par le biais des intercommunalités du littoral et non, contrairement au reste, par la solidarité nationale. Il ne s'agit même pas d'une solidarité territoriale puisque les territoires non littoraux ne sont pas concernés alors même que leurs habitants profitent potentiellement des aménités des zones menacées.

968 En second lieu, les auteurs proposaient l'affectation au fonds du produit d'une augmentation de la taxe communale additionnelle (TCA) aux droits de mutation à titre onéreux (DMTO) à savoir, les acquisitions foncières sur les intercommunalités littorales. Il fut notamment proposé d'augmenter de 0,2% la TCA. La mission interministérielle estimait le retour à 72 millions d'euros par an. En étendant l'assiette de ce prélèvement aux EPCI littoraux,

---

[1301] *Op. cit.*

celle-ci prévoyait un produit de 92 millions d'euros. Or, certains auteurs souhaitaient ne pas pénaliser des propriétaires plus modestes et envisageaient de mettre en place un abattement pour l'ensemble des biens immobiliers jusqu'à 100 000 euros, ramenant le produit fiscal à 54 millions d'euros. Seulement, il faut rappeler ici que pour le seul rachat des biens immobiliers menacés, et partant de l'hypothèse d'un co-financement à hauteur de 40% de la valeur vénale, le CEREMA estime le besoin de financement à 800 millions d'euros d'ici 2040[1302]. Suivant cette logique, ce montant serait atteint en quinze années par le biais du FARL. Or, c'est omettre le financement des études ou encore des acquisitions foncières induites par une relocalisation, au-delà des seuls rachats de biens. A titre alternatif d'une taxe additionnelle des transactions immobilières, les penseurs du FARL proposaient que celui-ci soit alimenté par un prélèvement sur les recettes de fonctionnement des EPCI et communes du littoral, tel un fonds de péréquation. Ce principe a été érigé en objectif à valeur constitutionnelle depuis le 28 mars 2003[1303].

969 Proposé en 2019, le FARL n'a pas été consacré légalement. Un second exemple doit permettre d'éclairer les présents travaux. Une proposition de loi du 8 février 2022 avait pour objectif de voir voter la création d'un fonds appelé « Fonds Érosion Côtière » (**FEC**)[1304]. A la différence du FARL, le FEC ne fait pas du repli stratégique, l'objet premier, mais se veut plus global en tenant compte par exemple des projets de protection (travaux, équipements de protection) ou encore du financement d'études. Les motivations parlementaires sont postérieures au vote du dispositif littoral « Climat et résilience » et démontrent le besoin réel d'assortir cette boîte à outils d'un financement dédié. Raison pour laquelle le FEC entendait être réservé aux seules communes ou groupements mentionnés à l'article L. 321-15 du Code de l'environnement. Sur le plan financier les deux initiatives ont toutefois un point commun : celui de ne pas alourdir le budget de l'État puisque les parlementaires souhaitaient la mise en place d'une taxe additionnelle sur les droits de mutation d'un montant de 0,01%[1305], révisable chaque année (10 euros par tranche de 100 000 euros). En se basant sur une assiette annuelle de 350 milliards d'euros de transaction immobilière en France, les auteurs du FEC espéraient un produit avoisinant les 35 millions d'euros. Seulement, ce mécanisme déporterait sur les

[1302] *Op. cit.*
[1303] Art. 72-2 Constitution
[1304] Proposition de loi n°5019 visant à créer un fonds permettant de financer les dispositifs d'aménagement adaptés aux communes concernées par le recul du trait de côte, Ass. Nat., 8 fév. 2022, en ligne
[1305] Art. 235 ter C.G.I

communes la totalité du financement d'un fonds national et acterait un désengagement de l'État. De plus, le produit escompté ne suffirait pas à répondre à toutes les demandes éventuelles des communes littorales menacées.

970 Adoptée en première lecture, l'État a finalement annoncé une réouverture des débats, à travers le Conseil national du trait de côte, aux fins de dégager une solution spécifique d'ici le PLF 2025. En conséquence, si ces deux exemples démontrent l'intérêt porté à la création d'un mécanisme spécifique soit à la recomposition spatiale, soit à l'érosion côtière, il y a lieu de dégager une solution plus globale, sur la base d'une alimentation financière plus importante.

2. Développer la création d'un fonds de financement global en appui des projets « SLGBC »

971 Chacune des initiatives parlementaires précitées prennent conscience de l'intérêt de développer prochainement un mode de financement spécifique à l'adaptation côtière. Seulement, il convient de raisonner plus globalement. Le FARL, notamment, se limite à la recomposition spatiale. Or, tout territoire menacé ne pourra pas reculer. De même, le FEC est cantonné à l'érosion côtière alors qu'il convient de rechercher un financement conjoint aux risques littoraux, comprenant la submersion marine, notamment, et aux risques plus marginaux tels que l'avancée du trait de côte ou le ruissellement côtier. Dans cette hypothèse, le fonds « Barnier » n'interviendrait pas dans la mesure où les conditions d'imprévisibilité, de menace grave à la vie humaine et d'urgence ne seraient pas remplies. Ainsi, si la forme d'un « fonds » doit être retenue, son champ d'application doit tenir compte des paramètres suivants :

- Une application aux formes de risques littoraux prévisibles et non éligibles au FPRNM (érosion, submersion, avancée dunaire ou rocheuse, ruissellement côtier etc.). Les submersions brutales, imprévisibles et graves continueront de relever du FPRNM au même titre que les érosions imprévisibles devront désormais l'être aussi ;

- Son champ de financement doit être plus global et s'insérer dans les tenants (études, prérequis techniques, etc.) et aboutissants (concrétisation matérielle du projet) des stratégies qui s'attarderaient à penser le projet de territoire à un horizon « 2050 » voire « 2100 » : relocalisation ; financement ou co-financement de la stratégie foncière en cas de rénovation des biens par exemple ;

- Son champ d'application géographique doit être plus large que celui des communes dites « socles » visées à l'article L. 321-15 du Code de l'environnement et viser tout territoire menacé qui en fait la demande, obligatoirement intégré au sein d'une stratégie partenariale (SLGBC) telle que schématisée précédemment ;

972 En ce sens, ce fonds qu'il conviendrait de dénommer « **Fonds d'Anticipation Stratégique aux Risques Littoraux** » (FASRL) doit être la garantie et la contrepartie d'une large mobilisation des territoires menacés réunis en SLGBC (EPCI compétent en matière GEMAPI et communes membres). Suivant le schéma précité[1306], le FASRL serait reversé à chaque SRGBC (région-département-État) faisant de celle-ci, éventuellement formée en GIP par exemple, le guichet unique en vue de financer les projets des SLGBC retenus par celle-ci.

973 Cependant, le point central relève de l'alimentation de ce fonds. Les deux propositions parlementaires susvisées, et non retenues à ce jour par l'État, comptent sur les mutations à titre onéreux d'immeubles ou droits immobiliers, et sont en l'état difficilement pérennes. D'abord, celles-ci tablent sur des recettes encore loin du compte et infimes en comparaison aux coûts estimés par le CEREMA à l'horizon 2040. Deuxièmement, ces dernières ne reposeraient que sur des facteurs du marché et dégageraient toute participation de la puissance publique. Troisièmement, le contexte démontre qu'en raison des conditions d'octroi de crédits qui se durcissent et des taux d'intérêt en hausse, une crise de l'immobilier induirait une baisse des transactions de l'ordre de 20% par rapport à 2022. Par voie de conséquence, les collectivités, en particulier les départements bénéficiaires d'une part de la DMTO, et qui représente jusqu'à 30% de leurs revenus fiscaux, subissent des pertes considérables[1307].

974 En tenant compte de ces trois facteurs, il serait plutôt opportun d'avoir recours à la taxe de séjour, qui peut être levée par toute commune du littoral[1308] et présente l'intérêt de faire supporter le coût de l'adaptation aux touristes et visiteurs, qui bénéficient des bienfaits littoraux. L'article L. 2333-7 du CGCT déclare que : *« le produit de la taxe de séjour ou de la taxe de séjour forfaitaire est affecté aux dépenses destinées à favoriser la fréquentation touristique de*

[1306] Voir schéma p. 502
[1307] **CDC**, Rapport sur la situation financière et la gestion des collectivités territoriales et de leurs établissements Fascicule 1, Juil. 2023, p. 16, en ligne
[1308] Art. L. 2333-26 CGCT

la commune »[1309]. Le facteur d'attractivité économique des collectivités et groupements locaux doit être concilié avec le littoral de demain, repensé stratégiquement sur le long-terme, et n'a pas vocation, sauf danger pour la sécurité publique, à disparaitre. Dans un but de GIZC, et d'application du concept de la « méthode souple » notamment, le tourisme et l'accueil des visiteurs est un paramètre clé, qui doit évoluer à l'instar d'un tourisme plus durable (voies douces etc.) et respectueux de l'environnement littoral. A titre d'illustration, la société d'avocats Thomé-Heitzmann a eu à se pencher sur l'avenir des campings situés à proximité directe de la dune du Pilat qui recule de plusieurs mètres par an du fait de l'érosion, combinée au risque incendie. L'article du CGCT encadrant la taxe de séjour vise en ses deux alinéas suivants deux espaces : les espaces naturels ainsi que les espaces montagnards. L'article pourrait évoluer et comporter un alinéa supplémentaire comme suit : *« Dans les communes qui ont institué la taxe de séjour, le produit de la taxe peut être affecté, aux dépenses destinées à favoriser la protection, la gestion et l'adapatation des communes littorales touristiques menacées par les phénomènes littoraux tels que la submersion marine ou l'érosion »*. Cette évolution tient également compte des critiques observées en première partie des travaux, selon lesquelles des élus littoraux soulignaient que : *« cette taxe, on a toujours l'impression qu'elle ne redescend pas dans les communes »*[1310] alors même que les besoins se font sentir pour s'adapter aux risques littoraux.

975 Concomitamment, et contrairement aux propositions faites jusqu'à aujourd'hui, il est nécessaire que l'État puisse être impliqué dans l'alimentation du FASRL à travers le budget général, a minima pour moitié. L'une des propositions prévoyait un financement par le budget général de l'État pendant une période de cinq ans. Or, pour garantir la stabilité du fonds, et pour prévenir toute éventuelle baisse des recettes de la taxe de séjour (ex : confinement en période sanitaire par exemple), la participation de l'État doit être pérenne et durable. Pour une meilleure lisibilité, le budget « littoral » actuellement réservé aux seules communes dites « socles » du fonds « vert » pourrait être transféré au FASRL.

976 La création d'un Fonds dénommé « FASRL » aurait pour intérêt de faire reposer le financement de l'adaptation à long terme sur l'État, d'une part, ainsi que sur les touristes et visiteurs littoraux sur la base d'un taux fiscal fixé par les territoires. Les populations littorales,

---

[1309] Art. L. 2333-27 CGCT
[1310] *Op. cit.*

quant à elles, auront potentiellement à supporter des hausses de primes et franchises assurantielles. Cependant, il est nécessaire de ne pas totalement déresponsabiliser les populations menacées et de leur laisser la faculté de s'insérer au sein du schéma financier d'adaptation du littoral. Le cadre nouveau posé par la loi « Climat et résilience » dégage par exemple une méthode d'indemnisation des biens menacés, qui à la différence du fonds « Barnier », tient compte de l'existence du risque. Ces règles nouvelles sont-elles la clé d'une garantie de pérennité des fonds récoltés ?

§ 2 : La nécessaire intégration de la responsabilisation dans l'application du financement de l'adaptation du littoral : veiller au juste partage des coûts entre le public et le privé

977 L'opportunité d'un dispositif spécifiquement dédié à l'adaptation côtière doit mesurer l'objectif de pérennité et de juste partage des coûts entre les parties littorales. Cet équilibre est primordial dans le but d'amoindrir la charge économique de la recomposition stratégique du littoral **(A)**. Il peut l'être aussi au profit de situations littorales plus spécifiques qui induiront des atteintes plus graves et plus fortes sur des territoires du fait du « changement » climatique **(B)**.

A. L'objectif d'amoindrissement de la charge économique de la recomposition du littoral

978 Les besoins en fonds financiers vont dépendre des coûts induits par la stratégie locale d'adaptation. Les dépenses publiques de la recomposition côtière pourraient varier selon deux aspects : l'indemnisation de la valeur des enjeux, objet de l'adaptation **(1)** voire des outils récents développés par la loi à l'occasion de la phase de transition en amont d'une recomposition **(2)**. Ces éléments sont perfectibles et invitent des ajustements nécessaires au partage des coûts.

1. L'indemnisation de la valeur du bien menacé : la remise en cause de la jurisprudence « Le Signal »

979 Le développement d'un fonds spécifique à l'adaptation à long terme (FASRL), pour financer les opérations d'adaptation aux risques littoraux, a vocation à réserver un dispositif spécifique aux risques suffisamment prévisibles. La loi « Climat et résilience » d'août 2021 a consacré une boîte à outils attractive, dont il convient de dégager un financement, pour les acteurs du littoral : droit de préemption, bail réel, etc. Aujourd'hui limités aux communes « socles », ces outils nouveaux sont à mettre à disposition de toute collectivité littorale soucieuse de d'adapter. Il va de soi que cet élargissement engendrerait des coûts plus importants. Toutefois, l'économie à réaliser tiendrait au fait que la loi fixe une méthode d'évaluation du prix du bien littoral exproprié ou préempté. Cette dernière permet d'espérer une économie au « prix réel » tenant compte du risque en présence, et non au « prix fort » puisque dans cette dernière hypothèse le fonds serait assez rapidement asséché du fait de la forte attractivité immobilière des biens. Ces critères innovants de l'évaluation du bien menacé sont-

ils néanmoins applicables en pratique ? Des critères alternatifs ou complémentaires sont-ils caractérisables pour tantôt garantir une juste indemnisation des populations visées tantôt espérer une pérennité du dispositif financier ?

980 L'ordonnance du 6 avril 2022 était attendue puisque l'article 248 de la loi dite « Climat et résilience » autorisait le gouvernement à préciser *« les modalités d'évaluation des biens exposés au recul du trait de côte »*[1311]. Premièrement, la loi énonce qu'à défaut d'accord amiable, *« le prix d'acquisition est fixé par la juridiction compétente en matière d'expropriation, en tenant compte de l'exposition du bien au recul du trait de côte »*[1312]. Ce point est à souligner en ce qu'il poursuit un but d'intérêt général, et pourrait éviter une spéculation foncière dans les zones menacées mais toujours convoitées du littoral. De même, ce paramètre permet d'espérer une réduction du coût des acquisitions de la politique d'adaptation, et d'assurer une meilleure utilisation des deniers publics. Si le législateur a clairement posé le principe d'un prix tenant compte de l'existence du risque, aucune disposition n'en précisait la méthode pour estimer la valeur du bien. Une première disposition fixe la date de référence, visée à l'article L. 322-2 du Code de l'expropriation, à savoir la date à laquelle se situe la juridiction pour qualifier le bien, de terrain à bâtir, et pour les autres, pour en déterminer l'usage qui en était fait à cette date. Est donc pris en compte *« l'usage effectif des immeubles et droits réels immobiliers (…) à la date à laquelle est devenu opposable aux tiers le plus récent des actes approuvant, révisant ou modifiant le plan local d'urbanisme (…) et délimitant (…) la zone exposée au recul du trait de côte dans laquelle il est situé »*[1313]. Cette date détermine également l'application de plein droit du droit de préemption « « recul du trait de côte » dans les zones exposée à 0-30 ans, moyennant pour les zones exposées à 30-100 ans une délibération de la commune ou de l'EPCI compétent en matière d'urbanisme[1314]. La date de référence « recul du trait de côte » n'est pas donc similaire à celle principalement utilisée au titre du DPU ou du droit de préemption dans les ZAD[1315].

981 Il convient de noter que ces dispositions relatives à l'évaluation de la valeur du bien menacé par le recul du trait de côte ont un champ d'application très circonscrit puisque celles-

[1311] *Op. cit.*
[1312] Art. L. 219-7 c. urb.
[1313] *Ibid.* ; Art. L. 121-22-2 c. urb.
[1314] Art. L. 219-1 al. 5 c. urb.
[1315] Art. L. 213-4 c. urb.

ci ne s'appliquent que dans le cadre d'une fixation de prix du bien situé en zone 0-30 ans. Le droit n'apporte pour autant aucune précision quant à la marche à suivre pour apprécier la valeur du bien. Les modalités d'appréciation pourraient se restreindre à celles fixées à l'article L. 219-7 du Code de l'urbanisme selon lesquelles le prix d'acquisition est fixé en tenant compte de l'exposition du foncier au risque de recul. En l'absence de précision sur ce point, le juge de l'expropriation devrait pouvoir se référer aux valeurs de référence pour des biens comparables situés dans ladite zone à risques. Ce point interroge néanmoins lorsque le marché en présence n'a pas intégré le risque de recul du trait de côte, sauf si le juge, tenu de considérer l'espérance de vie du bien, venait à appliquer un abattement au regard du prix du marché pour tenir compte de la durée de jouissance de l'immeuble.

982 Le bien situé en zone 0-30 ans bénéficie donc de modalités d'évaluation plus précises. D'après l'article L. 219-7 III al.1er le prix est fixé *« en priorité, par référence à des mutations et accords amiables portant sur des biens de même qualification et avec un niveau d'exposition similaire situés dans cette même zone »*[1316]. Le juge de l'expropriation est donc prié d'utiliser la méthode comparative et user du pouvoir souverain dont il dispose traditionnellement pour désigner la méthode d'évaluation la plus opportune au regard de la nature de l'immeuble. Cette méthode est largement appliquée et consiste à déterminer la valeur vénale du bien en se fondant sur des « termes » de comparaison présentés par les parties et le commissaire du gouvernement, et sur des transactions intervenues sur des biens similaires. Cette méthode est toutefois pertinente si les prix du marché immobilier anticipent un tel risque littoral. De plus, elle semble moins opportune lorsqu'une majorité de transactions immobilières en zone exposée sont passées à des prix n'intégrant pas la menace sauf si le juge décide de tenir compte de l'exposition du bien au recul et pratique une décote sur le prix du bien, selon la durée de vie estimée de ce dernier. Une application par comparaison pourrait enfin rendre les acquisitions onéreuses pour les autorités préemptrices et expropriantes alors que dans le même temps les acheteurs privés sont disposés à acquérir à un prix élevé pour un bien promettant une jouissance réduite.

983 Également, il ressort de l'article L. 219-7 IV précité que la règle tendant à fixer le prix en priorité *« par référence à des mutations et accords amiables portant sur des biens de même*

[1316] *Ibid.*

qualification »[1317] et avec un niveau d'exposition similaire dans la même zone n'est pas absolue. A défaut de références comme celles-ci, le prix est porté en comparaison à des ventes et accords amiables portés sur des biens de qualité équivalente, situés hors de la zone menacée dans laquelle ledit bien est situé. Le prix est donc, à l'instar du fonds « Barnier », fixé sur un marché potentiellement « hors risque ». Dans ce cas, pour tenir compte de l'espérance de vie limitée du bien avant sa disparition, la loi pose un abattement qui s'exercera à travers la valeur de référence. Ce dernier prendra la forme d'une décote calculée selon le *« temps écoulé depuis la première délimitation de la zone dans laquelle se situe le bien, rapporté à la durée totale prévisionnelle avant disparition du bien à compter de cette première délimitation »*[1318]. Cette position légale mériterait une précision règlementaire, tant elle parait difficilement applicable en l'état. Il semble toutefois acquis que l'estimation du bien diminuera progressivement à mesure que la réalisation du risque se rapprochera puisque l'ordonnance explique qu'une décote *« proportionnelle à la durée de vie résiduelle prévisible peut être appliquée à la valeur du bien estimée hors zone d'exposition au recul du trait de côte »*[1319]. La fixation du prix pourrait donc prendre un visage tout aussi différent que celui emprunté, à titre exceptionnel, lors du dossier « Le Signal » où l'État a admis le rachat immobilier à hauteur de 70% de sa valeur vénale hors prise en compte du risque. Une indemnisation qu'il est possible de qualifier de généreuse puisque les biens étaient menacés à très court terme.

984 A titre complémentaire de ces nouvelles dispositions légales et réglementaires, la société d'avocats Thomé-Heitzmann est intervenue en défense des intérêts du CDL lors d'expropriations menées envers des propriétaires littoraux au sud de la Dune du Pilat à La Teste-de-Buch. Le conseil sollicitait *« un abattement supplémentaire de 20% [qui] doit s'appliquer au regard de l'avancée dunaire »*[1320]. La méthode de la comparaison a été jugée adaptée en l'espèce pour fixer l'indemnité revenant à l'exproprié, propriétaire littoral, et même si c'est ce dernier soulignait le *« caractère unique de son bien »*[1321] : présence en site unique de la Dune du Pilat, à l'écart de la route et des campings et autres habitations, accès direct et privé au site et à la plage. Le juge a en conséquence appliqué une majoration de 30% au titre de ces qualités. Toutefois, les données produites par le CDL, expropriant, ont permis de visualiser une

[1317] Art. L. 219-7 IV c. urb.
[1318] *Ibid.*
[1319] *Op. cit.*
[1320] **TJ Bordeaux**, 25 mai 2023, n°22/00038
[1321] *Ibid.*

progression du sable vers l'est depuis la fin du 20ème siècle, en particulier sur la parcelle de l'exproprié alors que les bâtis se situent déjà à proximité du site de la Dune du Pilat. Pour le juge, « la situation naturelle inéluctable » induit un abattement de 20% sur la valeur du bien. Un autre facteur aggravant pour l'exproprié, dont il convient de prendre note, relève de la construction du bien exproprié après destruction d'une cabane antérieure, et ce sans autorisation et régularisation administratives. Son caractère irrégulier justifierait un abattement de 10% pour le juge. Or, dans la mesure où aucune procédure n'a été engagée par l'administration contre l'exproprié, l'abattement est limité à 10%. S'agissant du terrain, le juge applique la majoration de 30% évoquée précédemment relative à la localisation exceptionnelle du bien puis un abattement lié à l'avancée dunaire, néanmoins limité à 10%, dans la mesure où l'ensablement a un impact *« préjudiciable moindre pour une parcelle déjà constituée de dunes que pour une maison subissant un ensevelissement »*[1322].

985 L'étude des méthodes d'évaluation consacrées par le législateur envers le recul du trait de côte, et des abattements observés à l'égard du bien littoral à forte valeur, menacé par l'avancée dunaire en l'espèce, appellent plusieurs remarques :

- Les méthodes d'évaluation ne tiennent pas compte de l'état des ouvrages de défense, eu égard à l'exercice de la compétence GEMAPI par exemple, ni même des politiques locales menées stratégiquement ;

- Ces mêmes méthodes, par comparaison avec une mutation portant sur un bien similaire menacé à 0-30 ans, et à défaut par abattement selon son espérance de vie, pourraient n'avoir aucun impact sur un marché de l'immobilier dynamique où les mutations ont lieu à des tarifs fortement élevés. En clair, plus il y a de transactions, plus les estimations auront des valeurs élevées. Au contraire, celles-ci pourront pénaliser les biens situés en territoires moins attractifs et limiter les capacités des propriétaires à se reloger ;

- Lorsque l'ordonnance prévoit, à la lecture de l'article L. 219-7 du Code de l'urbanisme, que l'abattement peut être déterminé en fonction du *« temps écoulé depuis la première délimitation (...) de la zone (...) rapporté à la durée totale prévisionnelle avant la*

[1322] *Ibid.*

disparition du bien à compter de cette première délimitation », il faut souligner que le seul zonage règlementaire des biens menacés à 0-30 ans n'est pas une donnée suffisante pour apprécier l'espérance de vie de chaque bien situé dans ladite zone. Il convient d'avoir une approche mesurée selon la situation exacte du bien (localisation) au sein de la zone et de mettre à jour celle-ci à la date de l'évaluation ;

- Il convient de déceler d'autres motifs à l'abattement « recul du trait de côte ». En cohérence avec les propositions d'évolution faites pour le volet « indemnisation-solidarité nationale », et la modulation des franchises et primes, l'évaluation de la valeur vénale doit mettre à profit les autres évolutions de la loi. Depuis le 1er janvier 2023, les propriétaires bailleurs ainsi que les vendeurs d'un bien immobilier devront à chaque étape de la vente ou de la location, et ce dès le stade de l'annonce immobilière, porter à la connaissance du futur acquéreur/locataire le risque de recul du trait de côte. La règle rejoint donc celle en vigueur pour les biens immobiliers, situés en zones couvertes par un PPRL par exemple. Le dispositif IAL se matérialise à travers un « état des risques », daté de moins de six mois, remis aux personnes intéressées et annexé à la promesse de vente ou au bail (indication de l'horizon temporel d'exposition, prescriptions relatives à la zone, la liste des arrêtés de catastrophes naturelles etc.). Un abattement pourrait ainsi tenir compte de la connaissance du risque de recul du trait de côte par l'occupant au jour de l'achat du bien.

986 Également, le législateur a décidé d'étendre ces abattements, et donc la prise en compte du risque, aux biens situés en zone menacée entre zéro et trente ans par le recul du trait de côte et exposés à l'un des risques naturels majeurs (submersion, mouvement de terrain etc.) visés à l'article L. 561-1 du Code de l'environnement, et qui font l'objet d'une expropriation pour risque naturel majeur, au titre du fonds « Barnier ». C'est le cas également lors d'une acquisition amiable. L'article L. 561-1 al. 4 du Code de l'environnement énonce désormais que : *« Toutefois, pour la détermination du montant des indemnités qui doit permettre le remplacement des biens expropriés, il n'est pas tenu compte de l'existence du risque.* ***Lorsque le bien est situé dans une zone exposée au recul du trait de côte*** *mentionnée au 1° de l'article L. 121-22-2 du code de l'urbanisme, les modalités d'évaluation de sa valeur sont celles prévues*

à l'article L. 219-7 du même code »[1323]. Or le principe même de l'expropriation « Barnier » est de ne pas tenir compte du risque dans la détermination du montant des indemnités. Le dispositif conduit donc à soumettre, à des indemnisations différentes, des biens exposés aux mêmes risques éligibles au mécanisme « Barnier » (submersion, mouvement de terrain etc.) selon qu'ils sont, ou non, situés sur une commune ayant cartographié un zonage propre au recul du trait de côte (prévisions sur trente ans). Ce mécanisme apparaît inadapté dès lors que le recul du trait de côte n'est pas éligible au dispositif d'expropriation pour risque naturel majeur et donc au fonds « Barnier ». Pierre Landes, Directeur de projets et du pôle groupe expertise foncière au sein de l'EPF Nouvelle-Aquitaine expliquait au cours d'un atelier relatif aux évolutions juridiques de la loi « Climat et résilience » : *« Imaginer un cumul du dispositif « fonds Barnier » et d'une décote du fait de la présence du bien en zone menacée au recul du trait de côte serait une double peine. Exemple, le fonds « Barnier » indemnise à hauteur de 100 000 euros et la décote est de 60 000 euros. Que reste-t-il au propriétaire pour se reloger avec 40 000 euros ? Nous aurons des territoires avec des gens en difficulté »*[1324].

987 Il est donc utile de rappeler les perspectives et propositions d'évolution étayées précédemment. Le système mis en place gagnerait en lisibilité et cohérence selon l'organisation suivante :

- <u>Le mécanisme « Barnier » de solidarité nationale :</u> la première hypothèse correspondrait à caractériser le « recul du trait de côte », comprenant l'érosion, comme une sorte de mouvement de terrain « côtier ». Dans ce cas, il est éligible au régime de l'expropriation pour risque naturel et à son financement « Barnier ». Or, toute forme d'érosion n'est pas qualifiable de mouvement de terrain. La seconde hypothèse tiendrait à qualifier de risque naturel *« l'érosion côtière, notamment rocheuse et sédimentaire »* aux cotés de la submersion marine et du mouvement de terrain etc. à l'article L. 561-1 du Code de l'environnement, et donc de l'intégrer dans le régime « Barnier ». Seulement, comme étayé précédemment, la qualification du risque naturel, au sens du Code de l'environnement, nécessite des conditions propres à l'urgence comme une menace grave sur la vie humaine notamment. De plus, la doctrine de l'État, confirmée par la

[1323] Art. L. 561-1 al. 4 c. env.
[1324] Intervention de Pierre Landes, *Atelier Risques climatiques, submersion et érosion du trait de côte, un vaste chantier*, Assises nationales du Foncier et des Territoires, Nancy, 6 oct. 2022

jurisprudence, refuse de faire entrer l'érosion dans le mécanisme « Barnier », estimant ce dernier comme un phénomène lent, prévisible et inéducable. Cette position est pertinente mais il serait opportun de faire entrer, a minima, les formes d'érosion « brutales » qui sont pour certaines d'entre-elles imprévisibles, voir imbriquées aux risques naturels éligibles du L. 561-1, et qui sont tout aussi menaçantes et graves envers la vie humaine que la submersion marine etc. Ce raisonnement impliquerait de séparer les deux dispositifs et donc de ne pas soumettre le nouveau régime de décote « recul du trait de côte » pour le bien éligible au mécanisme « Barnier », lequel est indemnisé sans tenir compte du risque.

- Le mécanisme d'un « Fonds d'Anticipation Stratégique aux Risques Littoraux » (FASRL) : en ce qui concerne les formes de phénomènes exclus par le fonds « Barnier », et notamment les érosions lentes (suivant le respect du raisonnement susvisé), le FASRL, mécanisme imaginé dans les présents travaux, aurait pour mission de financer les acquisitions des biens situés en zones 0-30 et 30-100 ans visées au L.121-22-2 du Code de l'urbanisme. Ce dispositif doit ainsi entrer en phase avec les besoins de l'adaptation à long terme (opération de recomposition spatiale etc.) auprès des territoires qui auront fait le choix de cartographier le « recul du trait de côte ». Ledit fonds étant financé par les recettes de la taxe de séjour, puis alimenté pour moitié par le budget général de l'État (refléchage des crédits actuellement destinés au volet « PPA » du fonds « vert »), ce fonds devrait pouvoir participer au financement des effets du « recul du trait de côte ». Ce terme employé par le législateur a des conséquences. Ce dernier dépasse le seul cadre de l'érosion côtière et pourrait impliquer également le financement de la montée du niveau de la mer, et donc la submersion permanente par exemple, tenant compte du facteur « changement climatique » à l'horizon 2050 ou 2100. Un effort de qualification légale ou réglementaire doit également être envisagé vis-à-vis des phénomènes connexes aux risques littoraux plus classiques : avancée dunaire, avancée rocheuse, ruissellement etc.

988 En conséquence, le financement de l'action de prévention-gestion des risques littoraux doit tenir compte des possibilités offertes par le droit. Car les modes d'évaluation des biens qui feront l'objet de l'adaptation à la menace côtière feront varier les besoins de fonds qui seront nécessaires à la concrétisation des stratégies locales et projets territoriaux arrêtés sur la base des cartographies règlementaires.

2. Des interrogations autour du coût de la « transition » à l'adaptation : le cas du bail réel d'adaptation à l'érosion côtière

989 Concomitamment aux étapes de réflexions et de projections du projet de territoire littoral dessiné par les SLGBC, la concrétisation de l'adaptation au risque impliquera un phasage afin de tenir compte de facteurs incontournables : l'attachement au bien par l'occupant, la recherche d'une acceptabilité sociale du projet de relocalisation, la nécessité de ne pas agir dans l'urgence et dans la brutalité. La réussite de l'opération, notamment foncière, va dépendre de son modèle économique. La valeur du bien menacé, voué à la relocalisation, diminue normalement pour devenir quasi-nulle au jour de la survenance du risque. Au regard du nombre d'outils développés, le but est d'écarter toute spéculation foncière et immobilière sur une zone qui reste très attractive malgré la menace. D'autre part, l'anticipation doit permettre d'éviter l'impasse économique et alléger la charge financière des populations face aux objectifs de l'opération de repli stratégique que sont la démolition puis la renaturation.

990 Dans ce contexte, la loi « Climat et résilience » a consacré la possibilité de contracter un « bail réel d'adaptation à l'érosion côtière »[1325] (BRAEC) de longue durée par lequel un bailleur peut consentir à un preneur des droits réels contre une redevance foncière aux fins d'occuper, louer, exploiter voire d'aménager, construire et réhabiliter des éléments présents en zone côtière : installations, ouvrages, bâtiments. Ce mécanisme n'est pas nouveau dans le débat propre au enjeux littoraux puisqu'en 2016[1326], la proposition de loi portant adaptation des territoires littoraux au changement climatique imaginait plus tôt un « Bail réel immobilier littoral » dit BRILI.

991 Connu pour être un outil facilitateur d'accession à la propriété, le bail réel solidaire (BRS) est conclu pour une durée pouvant aller de 18 à 99 ans et permet au propriétaire du terrain ou de l'immeuble de conserver la propriété de son bien, et plus particulièrement du sol, tout en permettant la reconnaissance au preneur d'un droit réel immobilier lui permettant d'effectuer les missions précitées. Le bailleur retrouve la pleine propriété du bien à l'issue du bail. Si une pluralité de baux de longue durée étaient déjà en vigueur en 2021, ils ont été jugés insuffisants pour coller aux enjeux spécifiques des biens voués, à terme, à disparaître. Suivant les

[1325] Art. L. 321-18 c. env.
[1326] *Op. cit.*

dispositions du Code de l'environnement applicables à ce nouveau type de « BRS », le bailleur est nécessairement une personne morale. L'article L. 321-18 vise notamment l'État, la commune, l'EPCI, ou encore une concession d'opération d'aménagement. Ce dernier vise aussi « les établissements publics » dont on imagine qu'ils pourraient être le CDL ou encore les EPF. Les articles suivants précisent, notamment en vue d'anticiper les opérations de renaturation à terme, que le preneur s'acquitte d'un prix à la signature du bail, ou d'une redevance pendant la durée dudit bail.

992 Le projet initial de l'ordonnance prévoyait un « bail réel d'adaptation au changement climatique » avant qu'il ne devienne finalement ce qu'il est aujourd'hui, c'est-à-dire cantonné à un seul risque du littoral (érosion côtière). Dès lors, il aurait été opportun que cet outil puisse raisonner plus globalement, et prendre en compte d'autres menaces côtières : montée des eaux, avancée dunaire, submersion marine etc.

993 Au-delà de la terminologie de cet outil, ce sont ses conséquences financières et son coût qui conditionnent sa réussite dans les territoires. Or, à ce jour le Code de l'environnement énonce que : *« A l'échéance du bail, le bailleur, sauf stipulations contraires, procède à la renaturation du terrain, comprenant, le cas échéant, la démolition de l'ensemble des installations, des constructions ou des aménagements, y compris ceux réalisés par le preneur, et les actions ou opérations de dépollution nécessaires »*[1327]. Il revient donc au bailleur de supporter, au bout du compte, les coûts de la démolition, de la dépollution éventuelle puis de la renaturation du bien objet du bail, à son expiration. Le fait que la dépollution soit à la charge du bailleur, et potentiellement à la collectivité en cette qualité, interroge sur la responsabilité de l'exploitant d'un site pollué en fin de bail et d'activité. Le BRAEC est un outil qui peut permettre une meilleure acceptabilité du projet d'adaptation. Dans l'hypothèse où la collectivité acquiert le bien menacé, selon la méthode d'évaluation de la valeur étayée précédemment, celle-ci peut permettre à l'ancien propriétaire de conserver la jouissance de son bien et d'occuper celui-ci jusqu'à l'échéance fixée avec le bailleur, tenant compte de l'horizon de la menace. Seulement, il serait opportun que les règles relatives à l'évaluation de la valeur vénale du bien puissent tenir compte des futurs coûts à la charge de l'acquéreur à savoir la démolition, la dépollution tout comme la renaturation et constituer un motif d'abattement potentiel. Car si les

[1327] Art. L. 321-25 c. env.

méthodes fixées par le législateur ont le mérite d'être posées dans un cadre juridique, le schéma économique reste discutable à l'égard de biens dont la valeur est supposée être nulle, à terme, et sans qu'un dispositif financier spécifique ait été joint pour compenser ces charges nouvelles aux personnes publiques. Eu égard au but de renaturation en fin de bail, la rémunération ne sera pas constituée, sauf exception, par la remise des constructions. La rémunération est formée autrement. Le Code de l'environnement explique que *« le preneur s'acquitte d'un prix à la signature du bail pour les droits réels consentis et le cas échéant d'une redevance pendant la durée de ce bail »*[1328]. Ce mécanisme n'est pas celui habituellement privilégié par les baux constitutifs de droits réels qui est surtout celui de la redevance. Le cadre juridique relatif à la fixation du prix marque aussi une différence. Le même article, d'ordre public, énonce en effet que la rémunération du bailleur doit tenir compte des conditions d'acquisition du bien par celui-ci puis des coûts prévisionnels de renaturation de la parcelle à l'échéance du bail[1329]. Le BRAEC devra d'ailleurs prévoir que le prix acquitté à la signature du bail, ou à défaut la redevance, pourrait évoluer ou être étayé selon un changement de destination ou en raison de travaux postérieurs à la signature du contrat. Il s'agit ici d'un point qui peut tendre à nuancer les propos susvisés relatifs aux charges allouées au bailleur, et donc aux personnes publiques, puisque la mesure anticipe l'accroissement du coût des opérations de renaturation. Cependant, ces dispositions relatives au prix interrogent. En ce sens, la modification dans les conditions d'usage du bien pendant la durée du BRAEC pourrait entraîner la modification du prix alors même que la liberté contractuelle est en principe totale.

994 L'autre point central du BRAEC concerne les droits réservés au bailleur relatifs aux obligations imposées au preneur sur les constructions éventuellement réalisées durant le bail[1330]. Les prescriptions énoncées à l'article L. 321-22 du Code de l'environnement s'inspirent d'autres baux réels, notamment du bail réel immobilier (BRI). Classiquement, le preneur ne peut réaliser que des constructions prévues au bail, et celui-ci en reste le propriétaire jusqu'à l'expiration du bail. L'article prévoit d'autre part que le bail précise la destination des constructions autorisées tout comme les activités accessoires exercées. Ce point est compréhensible en présence d'un BRI ou d'un BRS au sein desquels le contrat a pour objectif d'assurer un logement à prix modéré. Ce qui n'est pas le but avec le BRAEC. L'article énonce

[1328] Art. L. 321-21 c. env.
[1329] *Ibid.*
[1330] Art. L. 321-22 c. env.

également que le preneur est chargé de réaliser les travaux d'entretien et de réparation utiles à la conservation des biens objet du bail sans avoir à les reconstruire *« s'il prouve qu'ils ont été détruits par cas fortuit, force majeure, ou qu'ils ont péri par un vice antérieur du bail »*[1331]. Les similitudes avec le BRI sont ici discutables. De telles dispositions sont incontournables dans un bail réel lorsque les constructions constituent la rémunération du bailleur. Or, elles sont sans intérêt ici puisque les biens ont vocation à être démolis pour renaturer la zone. D'ailleurs, la disparition des biens ne peut être un inconvénient pour le bailleur puisque, sauf exception, celle-ci serait de nature à minorer le coût de démolition dont il supportera la charge en fin de contrat.

995 Enfin, la durée du bail étudié s'inspire du bail à réhabilitation puisqu'elle peut s'étendre de 12 à 99 ans. Aux termes de l'article L. 321-19, celle-ci devra être déterminée selon l'état des connaissances, à la date de la conclusion du bail, et tenant compte de l'évolution prévisible de l'érosion. Le contrat dépend donc de l'existence d'un événement naturel aléatoire. La doctrine s'interroge sur le caractère « aléatoire » et sur le débat entre « prévisibilité et imprévisibilité » qui entoure la durée du BRAEC[1332]. Celle-ci opte plutôt pour une approche probabiliste de l'érosion, qui peut être prévenue par des outils comme ledit bail fondé sur l'espérance de vie de la zone. Cette approche sensée ne doit pas faire oublier les formes brutales du phénomène abordées précédemment et cette fois insuffisamment prévisibles pour anticiper le risque avec ce type d'outil. Aussi, la résiliation du BRAEC pourrait intervenir de plein droit lorsque le maire ou encore le préfet, en application du pouvoir de police, estiment ne plus pouvoir assurer la sécurité publique dans la zone concernée. En ce sens, il n'appartiendra pas au bailleur mais à ces autorités publiques de résilier le bail, aux fins d'indemniser ensuite le preneur. La personne publique bailleresse n'a dès lors pas intérêt à accorder un bail de la sorte sur une durée trop longue. Suivant le cadre juridique nouveau, une résiliation anticipée obligera celle-ci à indemniser le preneur alors que dans un cas de figure inverse rien ne l'empêche de prolonger les relations contractuelles sans porter sa durée totale à plus de 99 ans, sous réserve que le bail ne puisse pas faire l'objet d'une reconduction tacite en application de l'article L. 321-19 du Code de l'environnement.

[1331] *Ibid.*

[1332] **BALERDI M.**, « Ordonnance n°2022-489 du 6 avril 2022 relative à l'aménagement durable des territoires littoraux exposés au recul du trait de côte : reculer pour mieux avancer ? », *Revue juridique de l'environnement*, n°2022/4, vol. 47, avr. 2022, p. 776

996 Le droit s'est saisi du nécessaire enjeu de transition entre aujourd'hui et demain, et plus particulièrement entre le besoin d'adapter le foncier face à la menace, et le départ réel des riverains littoraux avant toute catastrophe. Le BRAEC vient s'ajouter à une liste de plus en plus longue de baux réels présents dans le paysage français et présente une utilité réelle pour supprimer la vulnérabilité au risque et favoriser une acceptabilité sociale. Il est néanmoins perfectible pour assurer une meilleure logique de partage des coûts.

997 Dans son rapport de novembre 2023, l'Inspection générale de l'environnement et du développement durable (IGEDD) énonce que : *« La mission doute de l'attractivité du BRAEC pour les propriétaires actuels qui devraient plutôt être intéressés par un démembrement de propriété ou un viager »*[1333]. A cet effet, les auteurs expliquent qu'une concurrence est probable entre les collectivités locales et les acteurs privés du fait de l'attractivité du littoral : *« cette situation est susceptible d'être inflationniste sur le coût initial d'acquisition, minorant d'autant la rentabilité du BRAEC »*. La mission se place toutefois dans l'attente de futurs contrats de ce type, en l'absence de précédents à ce jour, lui permettant d'apprécier les éventuelles lacunes de cet outil en pratique.

998 Ce défi de partage des coûts visant à amoindrir la charge des personnes publiques en premier ressort ne doit pas pour autant faire oublier la nécessité d'un financement public adapté envers les populations les plus à risques. Cette contribution de la puissance publique pour épargner les populations du danger doit pouvoir se faire de façon incitative, au quotidien, mais doit aussi s'inscrire dans un sentiment de « grande cause » ou de « priorité » nationale à propos de situations déjà très critiques ou prometteuses du fait du paramètre « changement » climatique.

[1333] **IGEDD**, Rapport, *Financement des conséquences du recul du trait de côte, Comment accompagner la transition des zones littorales menacées ?*, nov. 2023, p. 54, en ligne

B. Une part du mécanisme financier à affilier aux responsabilités et causes des situations climatiques d'ampleur

999 L'enjeu du financement de l'adaptation à long terme doit tenir compte du paramètre « changement » climatique dont les efforts de réduction ou facteurs d'aggravation peuvent intervenir, par ricochet, dans la fréquence et l'intensité des phénomènes sur les enjeux en présence. Les territoires insulaires notamment ultramarins pourraient subir des dommages plus graves encore qu'en métropole, notamment existentiels du fait de la montée des eaux, lesquels appellent une réponse spécifique à l'urgence de la problématique. Cette urgence climatique du littoral doit être un motif d'incitation financière à réduire les facteurs des variations climatiques du littoral **(1)**. Au contraire, la contribution financière à l'adaptation côtière doit pour sa part reposer sur les parties aggravatrices du risque climatique dans une logique de compensation **(2)**.

1. Un contrat d'objectifs et de performance environnementale pour les plus ambitieux

1000 La gestion des coûts de la prévention-gestion des risques littoraux doit nécessairement s'accompagner de financements incitatifs, en lien avec le facteur « changement » climatique, pour les collectivités locales, les gestionnaires de sites, les acteurs économiques et les populations menacées.

1001 Ce financement doit veiller à deux objectifs :

- Le financement des limitations de GES, qui contribuent aujourd'hui à un réchauffement climatique, facteur de la montée des eaux annoncée aux échéances 2050 et 2100 ;

- Le financement de la prévention-gestion des effets spécifiques du « changement » climatique sur le littoral : adaptation des biens, adaptation d'une activité économique côtière etc.

1002 Un contrat de « performance énergétique » (CPE) a été institué en France, par l'article 5 de la loi du 3 août 2009 dite « Grenelle I »[1334]. Initialement défini dans la directive du 5 avril 2006 relative à l'efficacité énergétique, le CPE est aujourd'hui défini par une directive du 25

[1334] *Op. cit.*

octobre 2012 comme *« un accord contractuel entre le bénéficiaire et le fournisseur d'une mesure visant à améliorer l'efficacité énergétique, vérifiée et surveillée pendant toute la durée du contrat, aux termes duquel les investissements (travaux, fournitures ou services) dans cette mesure sont rémunérées en fonction d'un niveau d'amélioration de l'efficacité énergétique qui est contractuellement défini ou d'un autre critère de performance énergétique convenu, tel que les économies financières »*[1335]. Ce contrat constitue donc un moyen de réduire les émissions de GES, lesquelles participent à l'intensité projetée quant à la montée des eaux.

1003 Le financement pourrait viser d'autres facteurs. En effet, le contrat de performance finance à ce jour les causes du « changement » climatique (réduction GES etc.), mais doit désormais s'ouvrir au financement des effets de ce dernier lorsqu'une adaptation du bâti et des infrastructures est encore possible. Les objectifs poursuivis par ce second aspect de la « performance environnementale » pourraient s'attacher aux missions visées par les contrats d'objectifs entre l'État et le CDL pour la période 2021-2025[1336] :

- La sauvegarde du Tiers naturel littoral et des rivages lacustres à l'horizon 2050 ;

- La contribution à la résilience des territoires par un aménagement durable d'adaptation au changement climatique ;

- Conforter les stratégies partenariales du littoral dans la gouvernance des dynamiques territoriales (politique de l'eau, de la biodiversité etc.) ;

- Développer, promouvoir les valeurs et bénéfices environnementaux, sociaux, économiques, et culturels de l'action des acteurs littoraux.

1004 Dans le même esprit, la société d'avocats Thomé-Heitzmann a eu à connaître d'une demande de conseils relative aux Paiements pour services environnementaux (PSE) d'une agence de l'eau. Face à une considération de l'urgence environnementale et climatique, l'État

---

[1335] Directive 2012/27/UE du Parlement européen et du Conseil du 25 octobre 2012 relative à l'efficacité énergétique, modifiant les directives 2009/125/CE et 2010/30/UE et abrogeant les directives 2004/8/CE et 2006/32/CE

[1336] Contrat d'objectifs et de performance entre l'État et le Conservatoire du littoral 2021-2025, 15 juin 2021, en ligne

a décidé dans le cadre du Plan biodiversité d'allouer cent-cinquante millions d'euros au développement de PSE destinés aux agriculteurs, afin de valoriser les services environnementaux qu'ils rendent et d'inciter à une performance environnementale des systèmes d'exploitation agricole (réduction de l'usage de produits phytosanitaires etc.).

1005 Dans cette logique, il serait opportun de rechercher une « littoralisation » d'un tel mécanisme. En effet, les PSE s'assimilent à des outils pertinents et efficaces pour répondre aux enjeux des territoires. Ils permettent de répondre à des enjeux environnementaux d'un territoire de façon ambitieuse laquelle est formée par la problématique en présence et une volonté politique forte d'y répondre. Le financement envers le littoral doit par conséquent encourager les initiatives destinées à l'adaptation. Le PSE permet en ce sens d'inscrire l'enjeu à traiter dans un engagement à long terme de la collectivité locale.

1006 En quelque sorte, l'environnent littoral et les variations climatiques impliquent que la société, et les populations situées en première ligne, s'adaptent. Les acteurs littoraux, tels que les collectivités menacées, le CDL, et plus globalement les gestionnaires des sites littoraux, pourraient développer des programmes de PSE en vue de protéger le patrimoine naturel en présence. A titre d'illustration, les acteurs économiques d'un territoire soumis à l'érosion dunaire auraient la possibilité de se voir financer pour services environnementaux. Un hôtel de plein air situé à proximité d'un espace dunaire menacé se verrait alors allouer un paiement PSE s'il s'engage dans des aménagements et pratiques de protection de l'espace avoisinant relevant de sa propriété (fixation de l'espace naturel par l'usage d'une méthode douce telle que la pose d'oyats ou de filets de coco ; lutte contre le piétinement dunaire etc.). L'élévation du niveau de la mer impliquerait également une prise en compte de l'accroissement des concentrations en sel dans les sols et les eaux douces, et donc d'un enjeu pour les cultures, l'eau potable et la santé publique. Du point de vue agricole, le paiement de PSE pour s'adapter à cet enjeu n'est pas mince dans la mesure où l'activité occupe près de 45% de l'espace littoral, soit 700 000 hectares environ[1337]. En mer, ce type de contrat pourrait être recherché avec les sociétés d'exploitation en granulat marin, dont l'activité peut potentiellement impacter les flux sédimentaires et expliquer l'érosion en zone basse. La durée du paiement, qui est celle du contrat, doit en principe être un enjeu technique déterminé par le temps nécessaire à l'atteinte de l'objectif de

[1337] *Op. cit.*

restauration et de protection des services environnementaux. Si la gestion des enjeux littoraux peut orienter les contrats vers des durées longues du fait des prévisions à l'horizon 2050 ou 2100, il pourrait être délicat pour une collectivité territoriale de s'engager sur des promesses budgétaires dépassant le temps d'un mandat par exemple. Il est donc préférable, tel qu'il en ressort des orientations à l'attention de l'Agence de l'eau évoquée plus-haut, de viser des dispositifs PSE sur des durées relativement courtes (3 à 10 ans), lesquels pourront être renouvelés et se poursuivre sur une période longue avec un maintien des orientations prises par les collectivités. Monétaire, le paiement PSE pourrait également prendre la forme d'une réduction du montant de la redevance pour les bénéficiaires d'occupation précaire ou de baux par les collectivités et gestionnaires de site**. A titre d'illustration, la société d'avocats Thomé-Heiztmann a eu à traiter d'une relation contractuelle entre le CDL, propriétaire, et des particuliers sur une île de 26 hectares**, à travers un bail de neuf années. Les occupants ont notamment pour mission d'organiser les conditions d'une agriculture durable sur un espace soumis régulièrement à des fortes tempêtes et submersions sur les terres. Les secteurs bénéficiaires pourront aussi viser les territoires à enjeux GEMAPI.

1007 La mise en œuvre de dispositifs incitatifs de la sorte aura pour objet de réduire les dépenses à la charge des acteurs littoraux, en travaillant à la diminution des pressions exercées sur le littoral, qui sont la cause des dépenses habituelles de ces derniers plutôt qu'aux traitements exclusifs de leurs conséquences. Partant des cas de risque de salinisation des espaces du fait de la montée des eaux, ou d'aggravation de l'érosion du fait de l'attractivité touristique, l'approche coût/bénéfice pourrait être plus avantageuse en traitant ces enjeux à la source plutôt que leurs effets (traitement de l'eau ; recomposition d'une activité etc.). L'objectif de cette contractualisation est d'atteindre des résultats tangibles au sein de l'environnement littoral à enjeux. Dès lors, les paiements PSE ne devront être perçus qu'en présence de résultats attendus en termes de restauration ou de protection de la zone par exemple, et a minima en obligation de moyens en présence d'actions techniques réalisées.

1008 En complémentarité avec les moyens contractualisés autour de la « performance » environnementale du littoral, les particuliers doivent eux aussi être au centre du mécanisme de l'incitation. En ce sens, et partant d'un scénario dans lequel l'adaptation du littoral serait encore possible par la rénovation des enjeux en présence, l'opportunité d'une déduction fiscale doit être recherchée. De nos jours, les travaux d'amélioration et les travaux de réparation et d'entretien peuvent être inclus dans les frais et charges pour le régime des revenus fonciers.

Plusieurs réponses ministérielles ont admis comme dépenses de réparation, les frais de remise en état et travaux des biens à la suite de catastrophes naturelles pour la part réellement supportée : intempéries, inondations, secousses sismiques, glissements de terrains[1338]. Concomitamment aux déductions visant le « post-catastrophe », les travaux et aménagements de prévention des risques littoraux pourraient également justifier ce type de dispositif. Aussi, la mise en œuvre d'un crédit d'impôt sur le revenu pourrait être développée à l'attention des travaux prescrits par un PPRL et de la réalisation de diagnostics préalables à ces travaux.

1009 L'incitation à s'adapter et « vivre avec » le risque littoral peut trouver un écho dans le financement des enjeux composant l'environnement côtier. L'action de prévention-gestion de ces derniers doit être mieux encouragée et s'inscrire dans un modèle de responsabilisation. Cependant, en tenant compte des prévisions scientifiques du littoral à moyen-long terme, le « changement » climatique pourrait impliquer un financement d'ampleur en réponse à l'urgence. De ce point de vue, le traitement des effets du « réchauffement » climatique pose nécessairement la question de la provenance du financement à l'égard de territoires pour qui l'avenir pourrait réserver une disparition.

2. Une participation des moins soucieux à l'origine du phénomène de montée des eaux

1010 Le financement par la puissance publique de la gestion des effets des risques littoraux doit être interrogé. Car si la pérennité de la contribution de l'État, des collectivités ou des populations, à travers la solidarité nationale, est nécessaire pour supporter les coûts induits par les enjeux côtiers, il faut tenir compte des causes de l'accélération des phénomènes naturels.

1011 Au-delà des pressions urbanistiques ou économiques entrant en ligne de compte comme agents accélérateurs de la vulnérabilité du littoral, le « changement climatique » doit être un motif supplémentaire pour faire participer pécuniairement celles et ceux qui y contribuent. Étayé en première parties des travaux, comme l'un des principaux enjeux aujourd'hui dépourvu de solution globale, la montée des eaux entraînera de lourdes conséquences sociales à l'instar des déplacements des populations côtières. Cette participation consisterait à limiter les situations d'extrême urgence liées à la montée des eaux : la disparition d'un État, d'une région,

[1338] Réponse ministérielle n°5084, JO Sénat, 26 mai 1982 ; Réponse ministérielle n°27724, JO Sénat, 27 mai 1977

la disparition d'une identité collective (patrimoine matériel et immatériel), les atteintes aux libertés fondamentales et droits les plus élémentaires.

1012 Toutefois, si l'étude du cadre supranational a démontré que des obligations climatiques internationales des États pouvaient être soulevées par les populations victimes des risques littoraux, la quête d'une obligation précise pouvait encore limiter l'engagement de la responsabilité des États lacunaires. De même, l'engagement d'une responsabilité internationale vis-à-vis de ceux qui favorisent un « changement » du climat, à l'origine des déplacements de populations, pouvait encore buter sur les rapports de cause à effet mais surtout sur la difficulté à relier la carence ou l'omission avec un préjudice spécifique. Partant, et concomitamment aux actions contentieuses pouvant contribuer à la reconnaissance de responsabilités de multinationales dans la participation au « changement » climatique, à l'image de la jurisprudence *Royal Dutch Shell*[1339]*,* la puissance publique doit organiser une source de financement pérenne en réponse à des enjeux existentiels.

1013 La causalité entre émission de GES, notamment, et élévation du niveau de la mer pouvant être étayée sur la base des progrès scientifiques, la contribution économique et financière des fautifs doit être recherchée au nom d'une responsabilité climatique et collective. Cette mobilisation financière pourrait prendre la forme d'un fonds, dénommé **Fonds d'Urgence Climatique (FUC)** par exemple, alimenté selon les modalités suivantes :

Contributeurs	**Champ d'application**
Participation de l'État défaillant	Contribution à hauteur du respect, ou non, de l'objectif de réduction des émissions de GES et autres obligations (COP, accords NU etc.)
Participation des acteurs et structures les plus polluantes à l'échelle nationale	Contribution selon le taux d'émission de chaque structure polluante
Option facultative : particuliers et autres	• Évolution du barème du malus CO^2 à l'immatriculation pour les véhicules les plus émetteurs ;

[1339] *Op. cit.*

	• Participation de la taxe annuelle sur les émissions de CO^2 sur le parc automobile des entreprises ; • Participation de la taxe sur les émissions de polluants atmosphériques selon la catégorie Crit'Air

1014 L'État doit ainsi s'obliger et compenser ses potentiels retards en matière d'obligation de réduction de GES, dans l'esprit des jurisprudences *Affaire du siècle* et *Commune de Grande-Synthe* qui ont enjoint l'État à respecter ces objectifs. Par là même, et selon un inventaire qui serait réalisé préalablement par l'État, les structures polluantes devront contribuer audit fonds à hauteur de leurs émissions de GES. La participation peut se justifier au titre du principe de « pollueur-payeur » selon lequel *les frais résultants des mesures de prévention, de réduction de la pollution et de lutte contre celle-ci doivent être supportés par le pollueur »*[1340].

1015 A titre alternatif, le FUC pourrait être alimenté par la taxe dite « Carbonne ». Celle-ci est associée à un prix à chaque tonne de CO^2 rejetée et vise à inciter, notamment les entreprises, à consommer durablement dans le but de lutter contre le « réchauffement » climatique. Prélèvement non obligatoire, ce mode de contribution présente l'avantage de faire supporter l'effort de lutte contre le réchauffement climatique sur les seuls consommateurs d'énergies polluantes, dans le but de faire évoluer les usages des acheteurs et producteurs vers des produits moins émetteurs de GES. Les recettes de ladite taxe furent estimées à 3,8 milliards d'euros en 2016[1341].

1016 A l'instar de ce que pourront rencontrer des territoires insulaires à moyen-long terme du fait de la montée des eaux, à l'image des territoires ultramarins, le FCU participerait au financement des opérations suivantes :

- **<u>Le financement de projets d'ampleur – opérations d'adaptation sur le territoire menacé :</u>** par exemple, l'extension artificielle du territoire selon le respect d'une

[1340] Art. L. 110-1 c. env.
[1341] **NORMAND A.**, « Taxe carbone : tout ce qu'il faut savoir », *Greenly*, 29 sept. 2022, en ligne

méthode coûts-avantages au regard des atteintes potentielles sur les écosystèmes marins en présence (ex : île Hulhumalé aux Maldives - 50 000 habitants) ;

- **Le maintien d'infrastructures collectives menacées ; la réimplantation de celles-ci lorsqu'elles sont détruites par la montée des eaux, en vue de garantir l'accès aux droits élémentaires :** accès à l'eau, droit à la santé, préservation du patrimoine matériel et immatériel, assistance humanitaire etc.

- **Programme de réinstallation des populations** : par relocalisation en zone rétro-littorale lorsque la configuration des lieux le permet. La réinstallation doit aussi être posée dans un cadre plus global entre États aux fins d'ouvrir la voie à un visa humanitaire pour motif climatique. En effet, lorsque la résilience ou la reconstruction des territoires menacés ou touchés ne pourront être recherchées, un régime d'accueil en territoire voisin et non-menacé, doit être rendu possible par le biais d'accords entre États. Franck Courchamp, docteur en écologie et directeur de recherche au CNRS notait : « *Sur les 120 îles totalement submergées d'ici la fin du siècle dans le scénario optimiste, on en a à peu près 30% qui viennent de Nouvelle-Calédonie, 30% de Polynésie française »*[1342]. Face au risque de « déterritorialisation », le principe d'un transfert de territoires à titre onéreux, et a minima l'achat de terres en territoire voisin doit être posé. Il s'agirait d'un transfert volontaire du titre territorial, et la cession pourrait se faire par achat. On parle alors de cession commerciale qui se déroule par accord international entre deux États concernés. Cette option doit toutefois tenir compte de l'acceptabilité du projet par les populations ;

- **Programme de continuité et de solidarité territoriale :** à défaut d'un possible maintien dans la zone géographique ou d'accords entre États voisins, les déplacés ultramarins doivent entrevoir des solutions en France métropolitaine ou en territoire ultra-marin français non menacé. Sous réserve d'une acceptabilité sociale des populations ultramarines, les conditions d'un accueil transitoire ou définitif devront être dégagées par l'État. En sus des défis de l'insertion sociale et professionnelle, le FCU

[1342] **PUJAR K.**, « Littoral en danger : les outre-mer face à la montée des eaux », *France Info*, 12 juillet 2019 en ligne, extrait : *« Avec le réchauffement climatique, l'érosion et l'élévation du niveau de la mer (...) activités humaines et espaces naturels sont déjà bouleversés. D'ici la fin du siècle, des espaces côtiers voire des îles pourraient être rayés de la carte »*

contribuera d'abord à la prise en charge du déplacement. Dans un tout autre domaine, à savoir les aides à la mobilité des parents d'enfants malades, le législateur a par exemple proposé d'améliorer la continuité territoriale du principe de service public afin de faciliter le déplacement des citoyens entre les territoires d'outre-mer vers la métropole en compensant les obstacles liés à leur éloignement[1343]. A titre d'illustration, le FCU devrait pouvoir financer des aides à l'achat des billets d'avion des déplacés climatiques au regard des coûts élevés pratiqués.

1017 En tenant compte des situations pour lesquelles la montée des eaux, du fait du « changement » climatique, emportera de lourdes conséquences, la puissance publique doit impulser la création d'une solution de financement spécifiquement dédiée à celles-ci. Ce mécanisme pourrait néanmoins rechercher un cadre de financement alimenté sur le fondement du principe « pollueur-payeur ».

[1343] Proposition de loi, adoptée, par l'Assemblée nationale, visant à renforcer le principe de la continuité territoriale en outre-mer, n° 719, déposée le vendredi 9 juin 2023

Conclusion Section 2 :

1018 Les projets d'adaptation aux risques littoraux rencontrent aujourd'hui des sources de financement ponctuelles, hétéroclites, désignées au cas par cas et insuffisantes puisque surtout palliatives à un dispositif à inventer. Un fonds spécifique doit être consacré en garantie et contrepartie d'une mobilisation des territoires. Or, il doit être plus global que les propositions faites en ce sens depuis de nombreuses années. Partant, la solution ne doit pas uniquement reposer sur les collectivités mais sur un partage à concurrence égale entre l'État depuis son budget général et les collectivités littorales, par le produit fiscal de la taxe de séjour par exemple. Une globalité qui impliquerait que tout territoire soucieux de s'adapter, et porteur d'une stratégie, en soit potentiellement bénéficiaire sans avoir à être listé comme « prioritaire », et applicable à l'ensemble des risques littoraux, suffisamment prévisibles à moyen-long terme. Au même titre que le volet d'indemnisation post-catastrophe, ce schéma financier à consacrer devra concourir à une responsabilisation des particuliers menacés et non l'inverse. Les méthodes d'évaluation des biens menacés prévues par la loi doivent dès lors tenir compte de l'état des ouvrages de défense et des politiques locales menées stratégiquement, et un abattement pourrait être retenu en cas de connaissance du risque par l'occupant au jour de l'achat du bien par exemple. Concomitamment, la fiscalité locale des risques aujourd'hui insuffisante dans des territoires menacés doit facultativement évoluer par un rehaussement du plafond GEMAPI pour les contribuables situés en commune ou zone de la commune menacée. Enfin, le « changement » climatique et ses effets potentiels sur le littoral, notamment ultramarin, doivent appeler un mécanisme financier spécifique à charge des parties aggravatrices du phénomène selon un principe de compensation.

Conclusion Chapitre 2 :

1019 L'approche financière du traitement des risques littoraux doit être repensée mais aussi clarifiée en présence de dispositifs déjà en vigueur au nom de la solidarité nationale et à développer en raison d'un accroissement desdits phénomènes. Adapté et pertinent au traitement du risque naturel depuis 1995, le fonds « Barnier » doit néanmoins s'en tenir à ce pourquoi il a été consacré à savoir le financement de la prévention. Le post-catastrophe doit relever d'abord des mécanismes assurantiels voire des actions en responsabilité en cas de défaillance. Il n'en demeure pas moins que le fonds « Barnier » doit mieux s'adapter aux menaces côtières, et parler à toutes celles d'entre-elles dès lors qu'elles interviennent dans l'urgence et menacent gravement la vie humaine. L'inégalité de traitement à l'égard de l'érosion dunaire doit être levée et ce phénomène, en sa forme brutale, doit être intégré au dispositif. L'autre aspect concerne son équilibre financier à l'aune des besoins plus nombreux des collectivités littorales notamment. Une évolution du pourcentage des primes d'assurance qui alimentent le fonds doit être rendue possible selon la connaissance du risque par l'assuré, voire l'exposition, de celui-ci à l'aléa. Or, les coûts importants qu'induiront les recompositions des littoraux français appellent un dispositif financier dédié et complémentaire au dispositif « Barnier » : un Fonds d'Adaptation Stratégique aux Risques Littoraux. Ce dernier doit s'inscrire dans le temps en appui des stratégies locales qui auront arrêté la solution d'adaptation appropriée au territoire menacé, selon un partage des coûts État-collectivités. Le fonds « Barnier » s'attardera sur des actions plus ponctuelles envers des risques brutaux. Inversement, ce fonds nouveau financerait des opérations d'ampleur de recomposition du littoral face à une vulnérabilité prévisible, sur des périodes et échéances suffisamment longues, permettant aux acteurs et populations côtiers de dessiner et de s'approprier l'adaptation. Les composantes ou enjeux non-inscrits en stratégie d'adaptation pourront rechercher individuellement un financement « Barnier » voire, selon leur qualité d'intérêt général, une action publique GEMAPI.

Conclusion Titre 2 :

1020 Le caractère économique du littoral soumis aux risques doit reposer sur deux piliers suffisamment équipés pour mieux affronter les fréquences et intensités nouvelles de ces phénomènes : l'indemnisation des enjeux littoraux en présence d'une catastrophe naturelle et le financement de la prévention des actions et stratégies menées face aux risques. Le cadre du premier apparait suffisant pour répondre à l'enjeu de réparation. Il n'en demeure pas moins, au même titre que le second pilier en vigueur, qu'il doit tendre vers une meilleure responsabilisation des enjeux, et notamment des populations côtières, en présence de l'aléa littoral. L'exposition à la menace ou la parfaite connaissance de cette dernière par ces populations au stade de leur occupation sur la bande côtière menacée doivent motiver une participation plus accrue de celles-ci aux besoins financiers qu'implique leur vulnérabilité. De même, la participation modulable selon la position face aux risques impliquerait une incitation à la prévention par des composantes du littoral sans lesquelles le risque ne serait qu'aléa. Ces deux piliers doivent enfin être appréhendés juridiquement selon l'urgence : l'urgence qui relève de la catastrophe en tant que telle et l'urgence à s'adapter à une menace encore au stade de risque. Une subdivision est possible encore dans la seconde selon que la menace s'apprécie à l'aune d'une ampleur annoncée par un « dérèglement » climatique ou non sur le territoire donné. Partant, ces formes appellent, pour chacune, des réponses adaptées. Le régime assurantiel et le dispositif CatNat, pour la première urgence, bénéficie d'un gage de sécurité financière constitué par la réassurance de l'État. Ce premier « bloc » pourrait tendre vers un amoindrissement des coûts potentiels à la charge de la puissance publique par une contribution plus forte des assurés littoraux et, à titre liminaire, tendre vers une intervention du marché financier à l'image des États-Unis. La seconde forme de l'urgence, personnifiée par le mécanisme « Barnier » doit demeurer au stade de prévention du risque et non du post-catastrophe. Un dispositif, qui, soumis aux mêmes enjeux que le bloc « catastrophe », doit accroître ses ressources selon une contribution identiquement évolutive selon la position et le comportement des enjeux face au risque littoral. Alors que celui-ci devra être enclin à lever toute inégalité de traitement entre les phénomènes littoraux, il doit s'attacher aux menaces brutales et graves à la vie humaine. Partant, la troisième urgence, appréciée suffisamment tôt pour être réfléchie stratégiquement et préventivement, implique un cadre financier spécifique du fait des coûts importants qu'induira la recomposition, imaginée globalement, des enjeux du territoire.

Conclusion Partie 2 :

1021 La réponse des territoires au risque littoral doit être de nature à comprendre l'impact de ce dernier sur eux pour mieux lutter contre lui. Par suite, les acteurs et partenaires littoraux auront à s'adapter à un fait naturel outrepassant leurs frontières administratives, lequel a la capacité de bousculer les modes d'usage et d'appropriation de cet interface terre-mer. Perfectible, l'assimilation des matières juridiques à la réponse politique locale de prévention-gestion, est en mesure de bâtir cette adaptation des territoires menacés. De même, accentué par le facteur « changement » climatique, ce processus d'action(s) implique un raisonnement global sous de multiples aspects du fait de l'ampleur annoncée. Motivé par les nombreux enjeux côtiers en présence, parfois en concurrence, l'effort de raisonnement global se révèlerait utile à la formation d'un projet de territoire suffisamment légitime et durable pour espérer une matérialisation. Ce dernier doit découler d'un mécanisme de coconstruction locale, dont le principe d'organisation stratégique doit être rendu obligatoire par la loi. Libre ensuite à cette gouvernance partenariale du littoral d'arrêter la solution la plus opportune à ce qu'elle souhaite incarner pour l'avenir du territoire. Sur cette base, la gouvernance stratégique doit favoriser un large dispositif de discussions dans le but de dresser les traits de la solution d'adaptation, aidée par une association incitative du public local menacé. L'échelle de réflexion a son importance et doit notamment être appréciée largement comme celle d'une bande côtière, en profondeur, afin d'entremêler les enjeux d'aujourd'hui et les besoins futurs de ces composantes. Le droit doit évoluer pour répondre à l'objectif de matérialisation du projet stratégique. D'abord en dressant des hypothèses d'adaptation concrètes des enjeux que des outils fonciers spécialisés et opérationnels pourraient affiner pour mieux converger vers la configuration des lieux et ses enjeux à traiter sur le périmètre de projet. Car la solution foncière ne sera qu'une composante du projet du territoire littoral, lequel devra s'inscrire dans un temps long de traduction des réflexions et orientations stratégiques dans la planification du territoire et d'appropriation sociale au changement. Le droit pourrait notamment veiller au respect de ces volontés stratégiques en rendant leur prise en compte obligatoire par la planification locale, et plus particulièrement régionale et intercommunale. Cette attention portée à la concrétisation du projet global du littoral trouve enfin sa source dans son financement. Car outre le caractère capital de l'indemnisation en présence d'une catastrophe du littoral, le coût estimé de la prévention est aujourd'hui un frein à la réalisation de l'action d'adaptation. Sans ces deux

aspects économiques, la prévention-gestion des aléas littoraux demeura un fardeau inaccessible du point de vue de l'acte. Perfectibles ou à développer, ces deux piliers utiles à l'appréhension de la menace côtière auront à rechercher un partage des coûts entre l'État, les collectivités et les enjeux en présence dans le but notamment d'amoindrir le coût à la charge du premier, et de mieux responsabiliser ces derniers en phase avec le défi de culture du risque. Intervention assurantielle ou expression de la solidarité CatNat ou « Barnier », les dispositifs en vigueur sont tous perfectibles pour mieux affronter l'accroissement des besoins financiers face aux défis littoraux. Pour l'essentiel, en l'absence de réponse juridique dédiée au financement durable de l'adaptation stratégique aux risques littoraux, malgré des évolutions récentes du traitement du risque de recul du trait de côte, le développement d'un mécanisme financier dédié à la concrétisation des projets de recomposition des territoires est opportun.

Conclusion générale :

1022 Les cycles d'action de l'Homme sur le littoral français sont nombreux et ont évolué au gré des siècles. De la crainte du rivage à son occupation progressive pour ses bienfaits, celui-ci a créé l'enjeu : économique, social, culturel etc. Le développement de l'interface terre-mer s'inscrit néanmoins, et plus globalement, dans un environnement aux multiples composantes parfois en concurrence du fait du milieu en présence : la nature. Une démultiplication matérielle au même titre perceptible suivant les nombreux acteurs et gestionnaires en présence.

1023 Dans cette zone à enjeux, l'équilibre développement de l'attractivité économique-préservation du milieu est historiquement rattrapé par la présence de phénomènes naturels revenant à « vivre avec » ces derniers, à s'adapter, ou à prévenir la détérioration du cadre de vie tel que conçu. Le droit accompagne historiquement le croisement des enjeux urbanistiques et environnementaux. Silencieux, maladroit, ou inadapté, ce dernier a rarement servi la cause du « risque littoral » dans l'urbanisation du littoral, si ce n'est indirectement lorsqu'il s'agissait de limiter l'aménagement incontrôlé en vue de protéger le patrimoine naturel littoral. Le droit se démultiplie donc à hauteur des enjeux en présence et le risque littoral peut lui aussi compter sur un cadre amorcé dans les années quatre-vingt puis quatre-vingt-dix à travers le dispositif « Barnier » qui place la matière foncière comme paramètre de l'action d'adaptation. Ce cadre juridique suffit toutefois à démontrer les limites du droit à répondre à une pluralité de « faits » littoraux et notamment à l'érosion dunaire, non qualifiée de risque majeur à la différence de la submersion. L'érosion est aujourd'hui une « bombe » à retardement. Cette inégalité de traitement est un exemple persistant d'une inadéquation entre le besoin réel de réponses juridiques dans les territoires et l'état du droit, par ailleurs rattrapé à plusieurs reprises pour ses insuffisances à l'occasion de catastrophes littorales. Cette inadéquation est perceptible en pratique dans l'observation des agissements territoriaux, inégaux dans la représentation du risque et de ses effets, qui laisse surtout paraître une éclosion d'un droit mou dépendant de la volonté politique, ou d'une inaction à défaut de leviers dédiés à la prévention-gestion. L'inadaptation est enfin appréciable dans la comparaison de l'état du droit positif et des prévisions scientifiques à l'horizon 2050 voire 2100 en lien avec la montée des eaux. La dépossession automatique de la propriété privée tout comme la perte d'un territoire, lesquelles menacent droits et libertés les plus élémentaires, sont deux sujets aujourd'hui inobservés par le

droit celui-ci étant attaché au strict respect de dispositions anciennes ou, pour le second, selon que le « changement » climatique est observé depuis ses causes et moins vers ses effets.

1024 Dans ce contexte, au sein duquel le cadre juridique des risques littoraux est dispatché entre submersion depuis « Xynthia » et recul du trait de côte depuis la loi « Climat et résilience », la stratégie n'est pas. Infiniment expérimentée durant la SNGITC en 2012, celle-ci doit devenir un cadre de référence obligatoire dans chaque territoire menacé lequel formera un droit des risques littoraux territorial, enclin à une culture du risque et une résilience. La performance et le résultat doivent désormais être des finalités accessibles de la réflexion d'adaptation afin de construire un droit qui s'émancipe en pratique, dans le respect des enjeux en présence.

1025 La réussite de ces stratégies locales partagées dépendra néanmoins d'un effort de lisibilité rendu possible par la puissance publique ainsi que par le législateur dans leurs tenants et aboutissants. La solution est à rendre possible et la relocalisation stratégique, si elle est désormais identifiée par la loi, doit demeurer une réponse de dernier ressort parmi des alternatives que la pratique du littoral doit dessiner et s'approprier ensuite. La clarté doit animer un cadre juridique saisissable par tous. L'heure n'est donc plus à la différenciation entre collectivité prioritaire ou non, laquelle fait dépendre l'application des outils juridiques récents « Climat et résilience », ni même à l'attribution de ces dispositifs au seul recul du trait de côte. Dans une hypothèse contraire, dans laquelle notamment l'État ne pourrait conclure de PPA avec toute collectivité menacée, l'état du droit invite à proposer un dispositif complémentaire et alternatif pour tout territoire soucieux de s'adapter. Déjà confronté au risque littoral, le territoire ne doit pas souffrir de freins synonymes de retard, d'action ponctuelle de colmatage et de très court terme, ou d'inaction.

1026 La matière foncière est en mesure de venir au secours de la stratégie locale d'adaptation. Cette assimilation implique la « littoralisation » d'outils fonciers en vue d'entrevoir une opérationnalité du choix politique et une cohérence avec la configuration des lieux menacés : maîtrise foncière, opération d'utilité publique etc.

1027 Seulement, « la » solution de prévention-gestion des risques littoraux nécessitera d'être fabriquée là encore globalement et de découler d'un projet de territoire viable. La concrétisation de la solution doit être mieux incarnée et découler d'un processus stratégique local. La stratégie

du territoire menacé trouverait un sens à réunir le large panel d'acteurs et gestionnaires du littoral pour bâtir le territoire à long terme, entouré d'intervenants spécialisés : EPFA, SPLA etc. Deux piliers seront nécessaires à l'appropriation de ce projet : la population menacée, principal enjeu motivant l'adaptation, laquelle doit être concrètement associée dès les prémices des réflexions, puis la traduction juridique de l'adaptation au sein d'une planification respectueuse d'un droit stratégique, aujourd'hui « mou ». Ce dernier point appelle justement une action apte à raisonner collectivement, entre territoires menacés notamment, pour mieux répondre à un phénomène qui se limite rarement aux frontières administratives. La bande côtière et la cellule hydrosédimentaire sont autant de paramètres potentiels d'une approche du risque tendant à ce que les réflexions communales soient confrontées, et dans le meilleur des cas mises en cohérence avec les communes voisines, pour bâtir le projet stratégique intercommunal, régional voire inter-régional.

1028 Il reste que la faisabilité de la stratégie locale d'adaptation dépendra d'une réforme du modèle de financement des risques littoraux. Modèles dans le monde, le régime Catnat et le dispositif « Barnier » sont des symboles d'une solidarité effective. Les prévisions scientifiques laissent toutefois craindre une insuffisance du cadre budgétaire et financier eu égard aux besoins toujours plus grands des territoires. L'évolution du droit doit ainsi permettre de libérer les énergies territoriales et de prendre conscience du coût du défi de l'adaptation au phénomène naturel côtier. Celle-ci doit s'organiser autour d'un meilleur partage des coûts et des réponses au phénomène puis de l'urgence qu'impliqueront plus particulièrement certains territoires comme l'outre-mer. L'enjeu du financement est central et l'adaptation stratégique doit faire l'objet d'un dispositif propre, en complément du fonds « Barnier » qui doit être repositionné sur la prévention y compris lorsqu'il s'agit d'une érosion dunaire brutale. Cet outil à développer doit veiller, tout comme la fiscalité locale du risque, à mieux impliquer les populations menacées quitte à solliciter une contribution fondée sur une responsabilité commune mais différenciée. La responsabilité doit enfin assimiler le financement des effets du risque et le facteur « changement climatique » en dégageant une voie spécifique aux territoires qui pourraient subir les effets les plus graves d'un réchauffement climatique en présence d'une montée des eaux : disparition totale d'un territoire, déplacement d'ampleur des populations etc.

1029 L'arsenal juridique applicable au littoral menacé n'a pas dit son dernier mot. Il est à de multiples égards perfectible, et ce pour mieux porter une double réalité : celle de la nature et celle des territoires.

ANNEXES :

Annexe n°1 : Résumé des observations de la Chambre régionale des comptes Hauts-de France - Enquête nationale relative à la gestion du trait de côte sur l'intercommunalité de la Terre des Deux-Caps (Ambleteuse, Audresselles, Wissant etc.)

1.1 Refus de rejoindre la liste des communes « socles »

Dans son rapport d'observations définitives et sa réponse du 17 novembre 2023, intitulé « Communauté de Communes de la Terre des Deux-Caps - Enquête nationale relative à la gestion du trait de côte », la Chambre régionale des comptes Hauts-de-France note en son intitulé 2.2.2.4 : *« **Un refus** des communes de la CCT2C d'intégrer la liste des communes vulnérables »*[1344]. La CRC note que *« comme le prévoyait la procédure de classement, ces communes [dont Ambleteuse] ont été invitées à délibérer. Or, **elles ont toutes refusé d'être inscrites**, sollicitant un délai supplémentaire (…) les communes **n'ont pas infléchi leur position**, malgré la publication des textes d'application »*[1345].

La CCR en conclut que du fait de cette position *« ces cinq communes ne sont pas tenues d'établir la cartographie de préfiguration précitée, et de modifier leurs documents d'urbanisme (…) elles se privent de la possibilité d'utiliser le droit de préemption pour adapter le territoire au recul du trait de côte. Ce choix prive aussi les acquéreurs et locataires d'information sur ce recul »*[1346].

1.2 L'absence de prise en compte de l'érosion dans la planification de la CCT2C

Dans son rapport d'observations définitives et sa réponse du 17 novembre 2023, intitulé « Communauté de Communes de la Terre des Deux-Caps - Enquête nationale relative à la gestion du trait de côte », la Chambre régionale des comptes Hauts-de-France constate *« Des enjeux peu présents dans les documents de planification (…) une absence d'intégration du phénomène d'érosion dans les documents supra communautaires (…) **Une faible prise en compte de l'érosion dans les documents de planification intercommunaux** »*[1347].

La Chambre explique que le plan d'action de prévention du Boulonnais (**PAPI**) adopté le 4 juillet 2017 « *ne traite pas de l'érosion du trait de côte, ou, de manière indirecte et très ponctuelle, à travers le risque de submersion*

[1344] **CRC Hauts-de-France**, Rapport d'observations définitives, *Enquête nationale relative à la gestion du trait de côte, Exercices 2018 et suivants*, 2023, p. 21, en ligne
[1345] *Ibid*. p. 21
[1346] *Ibid*. p. 22
[1347] *Ibid.* pp. 16-19

marine »[1348]. En ce sens, si une gestion inter-risques est pourtant opportune, une telle gestion permet de constater que le risque d'érosion sera ignoré si celui de submersion est lui-même absent sur le territoire.

Dans ses observations sur le **PPRL du boulonnais**, approuvé le 24 juillet 2018, applicable à Ambleteuse et ses communes littorales voisines, le constat est similaire au PAPI susvisé et note que ledit document *« traite uniquement du risque de la submersion marine »*[1349]. Auditionnés à cette occasion, les services de l'État expliquent qu'à la différence de la submersion marine, l'érosion n'est pas un risque naturel majeur, et n'a donc pas à figurer dans ce document.

Le **SRADDET des Hauts-de-France,** adopté le 30 juin 2020, est également analysé par la CRC. Si la Chambre note que le document aborde la gestion du trait de côte, notamment par l'encouragement d'une gestion du trait de côte, elle juge néanmoins le document, du fait de ses objectifs, *« très généraliste »*[1350]. Celle-ci préconise que le SRADDET *« impose aux SCOT d'identifier des espaces de recomposition spatiale du littoral qui intègrent des possibilités d'aménagement et de mutation des activités »*[1351].

Dans son étude du **SCOT de la CCT2C,** document approuvé le 25 juin 2010 et modifié le 22 juin 2016, la CRC explique que l'intercommunalité *« aborde ponctuellement la gestion du trait de côte (…) le document d'orientation et d'objectifs vise différents PPR qui ont évolué et ne traitent plus de l'érosion (…) »*[1352].

L'observation de la CRC sur le **PLU intercommunal**, approuvé le 4 décembre 2019, amène les mêmes conclusions que le SCOT : *« l'aléa de recul du trait de côte est pris en compte, de manières très ponctuelle (…) l'aléa du trait de côte est très souvent traité sous l'angle de la submersion marine, et non comme une problématique propre (…) le PADD ne fait pas explicitement mention de la gestion du trait de côte. Il évoque tout au plus, quelques orientations générales (…) le PPRL de 2018 ne mentionnant plus l'aléa d'érosion du trait de côte, le PLUi se borne à reprendre les éléments relatifs au risque de submersion marine »*[1353].

1.3 L'absence de stratégie de prévention et de gestion des risques littoraux

Dans son rapport d'observations définitives et sa réponse du 17 novembre 2023, intitulé « Communauté de Communes de la Terre des Deux-Caps - Enquête nationale relative à la gestion du trait de côte », la Chambre régionale des comptes Hauts-de-France note *« une stratégie locale inexistante laissant place à des interventions ponctuelles (…) la CCT2C ne dispose actuellement pas de stratégie de gestion intégrée de son trait de côte (…) Sur la période de contrôle, de nombreuses études ont été réalisés, notamment par le PMCO, au sujet de la défense*

[1348] *Ibid*. p. 17
[1349] *Ibid*. p. 17
[1350] *Ibid.* p. 19
[1351] *Ibid.* p. 19
[1352] *Ibid.* p. 20
[1353] *Ibid.* p. 20

*contre la mer, **sans que cela n'aboutisse à la formalisation, ou même au commencement, d'une stratégie locale** (…) la chambre observe que l'EPCI, plus de six ans après la prise de cette compétence (GEMAPI), ne dispose toujours pas de stratégie de défense contre la mer alors que son territoire est soumis à une très forte érosion du trait de côte (…) »*[1354].

Si la CRC note que l'objectif des études actuellement menées par le CEREMA à Wissant est *« d'aboutir à un projet de territoire, à l'échelle de la baie (…) **aucune stratégie n'existe** ou n'est en cours d'élaboration »* sur le reste du territoire à mesure que *« cette absence de stratégie laisse la place à des interventions au coup par coup, selon les urgences constatées après les tempêtes, comme à Ambleteuse, en janvier 2018 »*[1355].

Dans sa réponse aux observations de la CRC, le président de l'EPCI explique que le développement d'une stratégie locale de gestion intégrée du trait de côte sur l'ensemble du littoral de la communauté de communes *« parait contrevenir tant au cadre légal applicable, qu'aux circonstances locales propres à la CCT2C »* et conclut que l'EPCI *« n'a pas vocation à se doter d'une stratégie locale de gestion intégrée du trait de côte »*[1356]. Une argumentation juridique admise par la CRC qui *« peut être regardée comme fondée en droit »* notamment en raison du *« caractère **facultatif** d'une stratégie locale »*[1357].

1.4 Des incertitudes sur le modèle économique de l'adaptation au risque littoral

Dans son rapport d'observations définitives et sa réponse du 17 novembre 2023, intitulé « Communauté de Communes de la Terre des Deux-Caps - Enquête nationale relative à la gestion du trait de côte », la Chambre régionale des comptes Hauts-de-France note : *« À Tardinghen, trois habitations sont particulièrement menacées par le recul du cordon dunaire. Une solution semblerait se dégager, en lien avec l'établissement public foncier (EPF) Hauts-de-France, le Conservatoire de littoral et la commune de Tardinghen. Ces trois maisons sont déjà inscrites dans le périmètre d'intervention du Conservatoire. Le foncier est donc susceptible d'être acquis par l'établissement. **Toutefois, le prix de rachat du foncier pose des difficultés.** Ainsi, le prix minoré de revente de ces terrains par l'EPF au Conservatoire présente, a priori, une différence pour laquelle des financements suffisants ne sont pas encore identifiés. Cet écart s'explique par des barèmes nationaux pratiqués par le Conservatoire et des **estimations des Domaines qui ne prennent pas en compte, aujourd'hui le recul du trait de côte**. Or, **le modèle économique de l'EPF repose sur une revente du foncier, après son intervention, et doit être équilibré**. Comme le souligne l'EPF, la gestion du trait de côte pose le problème de l'acquéreur final, dans un contexte où **le terrain est destiné à retourner à la mer. En l'absence de repreneur, comme le Conservatoire**, les opérations du type de Tardinghen apparaissent impossibles selon l'EPF »*[1358].

[1354] *Ibid.* pp. 24-25
[1355] *Ibid.* pp. 26-27
[1356] *Ibid.* p. 27
[1357] *Ibid.* p. 27
[1358] *Ibid.* p. 31

1.5 Des incertitudes sur la fiscalité et le financement de l'adaptation au risque littoral

Dans son rapport d'observations définitives et sa réponse du 17 novembre 2023, intitulé « Communauté de Communes de la Terre des Deux-Caps - Enquête nationale relative à la gestion du trait de côte », la Chambre régionale des comptes Hauts-de-France note que : *« Les dépenses de gestion du trait de côte sont quasi-exclusivement financées par la taxe GEMAPI. L'EPCI ne les finance pas par d'autres ressources propres »*[1359]. En note de bas de page 37, la CRC explique que le produit par habitant est de 24 euros, en 2018, 19 euros, en 2019 et 2020, 23 euros en 2021 et 24 euros en 2022. Enfin, la CRC explique *« qu'entre 2018 et 2022, 2 170 842,96 euros ont été dépensés, alors que le produit de la taxe est de 2 705 210 euros, soit une différence de 534 358,04 euros (…) La CCT2C explique cette différence par la mise en réserve d'une partie du produit de la taxe, afin de préparer la réfection du perré d'Ambleteuse, estimée à 1,6 millions d'euros. Elle constitue donc une épargne pour autofinancer une partie de cet investissement, et réduire le coût de l'emprunt »*[1360].

Dans sa réponse datée du 12 septembre 2023, l'EPCI explique : *« Le calibrage de la taxe s'appuie sur une alaise prospective et un plan pluriannuel d'investissement actualisés chaque année. Ces derniers permettent de mettre en évidence les lourds enjeux financiers générés par la compétence GEMAPI à moyen terme. A titre d'exemple, nous pouvons citer la reconstruction du perré d'Ambleteuse évaluée à 1 600 00 euros. Afin d'aboutir à ladite reconstruction précitée, la CCT2C a mis en exergue, via son étude prospective, la nécessité de mettre en réserve, tous les ans, une partie du produit de la taxe afin d'éviter le recours à l'emprunt. La Chambre considère cette stratégie financière n'est pas adaptée et qu'il conviendrait de faire évoluer le niveau de la taxe au moment du lancement du projet.* ***Cela est tout simplement impossible car le produit maximum que peut générer cette imposition n'est que de 880 000 euros/an (40 euros x 22 000 habitants****) (…) »*[1361].

Plus globalement, dans sa réponse précitée, l'EPCI écrit qu'il est *« inacceptable de sous-entendre que la CCT2C et ses communes membres ignoreraient les enjeux liés à l'érosion du trait de côte sur le territoire malgré les risques avérés, dès lors qu'il est reconnu que :*

L'État n'a toujours pas défini de stratégie nationale *en matière de gestion du trait de côte et qu'il est « en cours de finalisation » d'une offre d'accompagnement des collectivités territoriales pour les inciter à élaborer une stratégie locale ;*
L'État n'a pas adopté les textes d'application, ni informé les communes en temps utile sur les conséquences de leur choix d'être classées communes vulnérables en matière de recul du trait de côte ;
Aucun fond n'a été créé*, ni de transfert de ressources garanti, pour soutenir les EPCI en la matière »*[1362].

[1359] *Ibid.* p. 37
[1360] *Ibid.* p. 38
[1361] **CT2C**, *Réponse associée, Rapport d'observations définitives, Enquête nationale relative à la gestion du trait de côte,* 12 sept. 2023, p. 10, en ligne
[1362] *Ibid.* pp. 3-4

« Sur la question des financements, qui représente une condition essentielle pour permettre la mise en œuvre de nouvelles compétences au niveau intercommunal, force est de constater que les montants des soutiens annoncés ne sont pas à la hauteur des enjeux et ne permettent pas d'envisager à court et moyen termes la mise en œuvre d'une stratégie locale de lutte contre le phénomène d'érosion à l'échelle intercommunale, par ailleurs à contrecourant de la loi Climat et Résilience. Si en page 24 du rapport est évoqué à partir de 2023, une somme de 5M euros par an réservée à l'accompagnement de la recomposition spatiale face au recul du trait de côte sur l'enveloppe nationale des projets partenariats d'aménagement, ***ce montant annoncé à l'échelle nationale sera de toute évidence distribué de façon dérisoire à l'échelle de chaque territoire.*** *On rappellera que la réalisation de simples travaux de confortent sur le perré d'Ambleteuse qui a été transféré à la CCT2C sont évalués à près de 1,6M euros HT… »*[1363].

1.6 Sur l'interprétation en pratique de la compétence GEMAPI vis-à-vis de l'érosion

En réponse officielle au rapport de la CRC, datée du 12 septembre 2023, la présidence de l'EPCI CCT2C explique que les *« missions confiées par le législateur aux EPCI au titre de la compétence en matière de GEMAPI en matière de « défense contre les inondations et contre la mer » (…) en vertu du 5° du I de l'article L. 211-7 du code de l'environnement, n'ont été envisagées que dans un objectif de prévention des inondations, et donc a fortiori,* ***uniquement de défense de la submersion marine*** *(…) Pendant longtemps, le Ministère de l'Environnement a affirmé dans des réponses à questions parlementaire que « la gestion du trait de côte relève bien de cette compétence (GEMAPI). Cette position, constituant une* ***simple « doctrine » « sans portée juridique »****, comme cela a pu être relevé en d'autres occasions par votre Chambre »*[1364].

L'EPCI s'appuie sur l'état de la jurisprudence administrative afin d'étayer une exclusion de l'érosion de la compétence GEMAPI (CAA Toulouse, 21 février 2023, n°21TL00405). Dans cette interprétation jurisprudentielle, la CCT2C explique que *« les EPCI n'avaient aucune obligation d'agir en matière de phénomène d'érosion, cette protection incombant aux seuls propriétaires intéressés en application de l'article 33 de la loi du 16 septembre 1807 »* et d'autre part *« que les risques liés à* ***l'érosion côtière n'étaient pas assimilables aux risques de submersion marine*** *(qui seuls sont compris au titre de la défense contre les inondations et contre la mer intégrée, dans la compétence GEMAPI) »*. Par la même, et sur le fondement de l'article L. 321-16 du Code de l'environnement dédié à l'élaboration de SLGITC, l'EPCI explique que la stratégie est selon lui *« distincte de la compétence GEMAPI et que l'intervention dans ce domaine demeurait facultative »*, l'article susvisé énonçant que *« des stratégies locales de gestion intégrée du trait de côte* ***peuvent*** *être élaborées par les collectivités (…) »*[1365].

[1363] *Ibid.* pp. 3-4
[1364] *Ibid.* p. 4
[1365] *Ibid*. p. 5

La pratique illustre ainsi le besoin de clarifier la portée de l'article L. 211-7 CGCT en son 5° aujourd'hui limité, textuellement, à *« la défense contre les inondations et contre la mer »*[1366].

[1366] *Op. cit.*

BIBLIOGRAPHIE

I - Ouvrages généraux et spécialisés

ANEL, *Actes des 10 ans de la loi littoral, bilan et perspectives,* Ed. ANEL, 1996, p. 54

ARRAGO R., *Les problèmes fonciers et leurs solutions, Les Leçons d'une expérience : l'aménagement du littoral Languedoc-Roussillon*, Ed. Berger-Levrault. Coll. L'administration nouvelle, Paris, 1969, p. 215

BALLADUR J., *La Grande-Motte. L'architecture en fête ou la naissance d'une ville*, Ed. Espace Sud éditions, 1994, p. 149

BARZMAN J., BOUILLOT C., KNAPP A., *Bombardements 1944 - le Havre, Normandie, France, Europe*, Ed. Presses universitaires de Rouen et du Havre, 2016

BECK U., *La société du risque. Sur la voie d'une autre modernité, trad. de l'allemand par L. Bernardi*, Ed. Aubier, 2001

BEISSON G., FRÊCHE G., PRIEUR M., RACINE P., *La loi littoral*, actes du colloque des 25, 26, 27 septembre 1986, Ed. Economica, Coll. Droit et économie de l'environnement, 1987, p. 164

BERSANI C., *Rapport sur les conditions d'application de la loi « littoral »*, Ed. Conseil général des ponts et chaussées, Paris, p. 41

BIGOT R., *Les assurances de responsabilité*, Ed. Ellipses, 2020, p. 360

BODÉRÉ J-C., *Les risques liés aux érosions et aux submersions côtières ; les réactions des populations riveraines : exemples sud-finistériens*, Ed. Cahiers Nantais, Terres, sociétés, itinéraires atlantiques, 2001, p. 212

BORRAZ O., *Les politiques du risque*, Ed. Presses de Sciences Po, Coll. Académique, p. 2008

BOUYER C., *Construire ensemble un développement équilibré du littoral*, Ed. La documentation française, 2004, p. 160

BRENET F., CHARMARD-HEIM C., HOURQUEBIE F., LESERGENT M.C, MELLERAY F., YOLKA P., *Code général de la propriété des personnes publiques 2017 annoté et commenté*, Ed. Dalloz, Codes Dalloz Professionnels, 2017, pp. 322-323

BROUANT J.P, *A propos des suites de la tempête Xynthia : petits arrangements avec les constructions illégales*, Ed. Colin, Annales de géographie, vol. 700, n°6, 2014, p. 1383

BRUNET R. et al., *Les Mots de la géographie, dictionnaire critique*, Ed. La Documentation française, coll. Dynamiques du territoire, 1992

CAMOUS D.A., *L'essentiel du droit de l'urbanisme*, Ed. Ellipse, 2012, p. 7

CAPET Y. et al., *La GIZC en Côte d'Opale : expérience d'un territoire de projet, Le développement durable*., Ed. Sedes, pp. 359-364, 2007

CHAUMETTE P., MESNARD A.H., REZENTHEL R., *Droit du littoral, Droit portuaire*, Ed. Juris service, 1995

CHAUVET A., *Pouvoir municipal et transformation du milieu : le cas d'une commune touristique du littoral vendéen*, Ed. Cahiers Nantais, num. 17, 1980, p. 41

CICIN-SAIN B., KNECHT R-W., *Integrated Coastal and Ocean Management, Concepts and Practises,* Ed. Island Press, 1998, p. 39

COCATRE-ZILGIEN P., *Institutes de Justinien*, Titre 1, Livre II, 533, Hors collection, Ed. Dalloz, 8 déc. 2021

CORBIN A., *Le territoire du vide, l'occident et le désir de rivage*, Ed. Flammarion, Paris, 1988

CORNU G., *Vocabulaire juridique*, Paris, PUF,10ème ed., 2014, p. 930

DAGORNE A. et al., *Les risques naturels*, PUF, coll. Que sais-je ?, 2005, p. 120

DAUPHINÉ A. et al., *La résilience : un concept pour la gestion des risques*, Ed. Armand Colin, 2007, p. 121

DEBOUDT P., *Inégalités écologiques, territoires littoraux et développement durable*, Ed. Septentrion, 2011

DESPORTES F., *La responsabilité pénale en matière d'infraction non-intentionnelles, Rapport annuel de la Cour de cassation*, La responsabilité, Ed. La documentation française, avr. 2003

DONZELOT J., ESTÈBE P., *L'État animateur, essai sur la politique de la ville*, Ed. Esprit, Coll. Ville et société, janv. 1994

DUMAZEDIER J., *Vers une civilisation du loisir ?*, Ed. Du Seuil, 1962

ERHARD-CASSEGRAIN A. et al., *Évolution du régime d'indemnisation des catastrophes naturelles*, Direction des études économiques et de l'évaluation environnementale, Ed. Ministère de l'environnement, coll. Série Synthèses, Paris, 2004, p. 5

FABIANI J.L, THEYS J., *La société vulnérable : évaluer et maîtriser les risques*, Ed. Rue d'ULM, 1987

GERREBOUT J., *Ambleteuse,* monographie, Ed. Académie d'Arras, 1914

GRAVIER J.F., *Paris et le désert français*, Ed. Flammarion, 1947

GUILLAUME P., *Les activités littorales*, Ed. du CTHS, coll. « la vie littorale », 2002, p. 75

HAUMONT F., *Droit européen de l'aménagement du territoire et de l'urbanisme*, Ed. Bruylant, coll. Droit de l'Union européenne-monographie, 2014, p. 217

HUGO V., *Le bord de la mer*, extrait du recueil *Les châtiments*, 1853, en ligne

JACQUOT H. et al., *Droit de l'urbanisme*, Ed. Dalloz, Coll. Précis, n°7, avr. 2015, p. 239

KNAFOU R. et STOCK M., « Tourisme », in **LEVY J. et LUSSAULT M**. (dirs.), *Dictionnaire de géographie et des sciences de l'espace et du social*, Paris, Ed. Belin, 2003

LAGANIER R., *Territoires, inondation et figures du risque : la prévention au prisme de l'évaluation*, Ed. L'Harmattan, 2006

LEGAL P-Y., *Droit de propriété et maîtrise des sols environnementaux : quelques enseignements tirés de la tempête Xynthia*, Ed. Norois, n°222, 2012, p. 77

MAMONTOFF C., *Domaine public et entreprises privées : la domanialité publique mise en péril par le marché*, Ed. L'Harmattan, 2003 p. 344

MATE et METL, Guide méthodologique, *Plan de prévention des risques littoraux*, Ed. La documentation française, 1997, p. 21

MEDDE, *Stratégie nationale de gestion intégrée du trait de côte. Vers la relocalisation des activités et des biens*, Paris, 2012, en ligne

MERCKELBAGH A., *Et si le littoral allait jusqu'à la mer ! La politique du littoral sous la Ve république.* Ed. Quæ, Hors collection, p. 40, 2009

MERCI D. et al., *Géomorphologie de la France*, Ed. Dunod, coll. Sciences Sup, 2013, p. 181

MESNARD A.H., *Environnement : protection et gestion des espaces naturels*, Encyclopédie des collectivités locales, Ed. Dalloz, 1999, p. 27-32

MEUR-FEREC C., *La GIZC à l'épreuve du terrain : premier enseignements d'une expérience française*, Ed. Varia, 2007

MICHOT T., *Les Schémas de mise en valeur de la mer : explication d'un échec. Le cas du bassin d'Arcachon,* Ed. CTHS, 2002, p. 308

MINER M.C et al., *Aquaculture et environnement – Règlementation et pratique des élevages de poissons marins,* actes des journées nationales de travail, Brest, Ed. Ifremer, 1997, p.95

NOAILLES M., *La construction d'une économie touristique sur la Côte Aquitaine des années 1820 aux années 1980 : Pratiques sociales, politiques d'aménagement et développement local*, Ed. Presses universitaires du Midi, 2020, p. 267

OST F., *La nature hors la loi, L'écologie à l'épreuve du droit*, Ed. La Découverte, coll. Sciences humaines et sociales, 2003

PIQUARD M., *Littoral français : perspectives pour l'aménagement : rapport au gouvernement*, Ed. La Documentation française, 1974

RACINE P., *Mission impossible, l'aménagement touristique du littoral Languedoc-Roussillon* ?, Ed. Midi Libre, p. 41, 1980

RECLUS E., *La Terre, description des phénomènes de la vie du globe*, vol. 1, Ed. Hachette, 1868

RIHAL H., *Le risque comme fondement de la responsabilité administrative*, Les Collectivités territoriales face aux risques physiques, Ed. L'Harmattan, 2004, p. 173

ROBERT-CUENDET S., *TIDM : Responsabilités et obligations des États qui patronnent des personnes et des entités dans le cadre d'activités menées dans la Zone (avis consultatif 1er février 2011)*, Annuaire français de droit international, Ed. CNRS, vol. 57, 2011, pp. 439-476, en ligne https://www.persee.fr/doc/afdi_0066-3085_2011_num_57_1_4192

ROMI R., *Droit de l'environnement*, Ed. LGDJ, 2014, p. 410

SAINT-MARC P., *Socialisation de la nature*, Annales de Géographie, t. 83, n°455, 1974, p. 100, en ligne

SIZAIRE V., *Peut-il exister un droit pénal de l'environnement ?*, Ed. La Découverte, n°8, 2019, p. 42 à 49

TRENTESAUX A. et al., *Données sédimentologiques*, Fascicule 1, *Dynamique et évolution du littoral Synthèse des connaissances de la frontière belge à la pointe du Hourdel*, Ed. Cerema, 2018, p. 197

VINET F., *Le risque inondation. Diagnostic et gestion*, Ed. Tec & Doc Lavoisier, coll. Science du Risque et du Danger, 2010, p. 124

VINET F., DEFOSSEZ S., REY T., BOISSIER L., *Le processus de production du risque « submersion marine » en zone littorale : l'exemple des territoires « Xynthia »,* Ed. Norois, 2012, p. 11

ZANINETTI J.M, *L'urbanisation du littoral en France*, Ed. Association Population et Avenir, n°677, févr. 2006, p. 5

II - Thèses et mémoires

BASARA N., *L'érosion des littoraux à falaises meubles en Bretagne : aléa, enjeux et gestion du risque*, Thèse de géographie, Université Bretagne Occidentale, 2019, p. 272

CAZAUX E., *La prise en compte des risques côtiers par les marchés fonciers et immobiliers du littoral français métropolitain : ambivalence de la mer et tentatives de régulation publique du « désir de rivage » à l'aube du changement climatique*, Thèse en géographie, Université de Brest, 2022, p. 133

DALBERGUE A., *Aménager avec le risque, l'érosion marine du littoral aquitain au prisme du paysage, de la MIACA au GIP Littoral : le cas du Plan-plages*, mémoire d'architecture et de paysage, Université de Bordeaux, 2020, p. 28

GÉRIN S., *Une démarche évaluative des Plans de Prévention des Risques dans le contexte de l'assurance des catastrophes naturelles : Contribution au changement de l'action publique de prévention*, Thèse en géographie, Université Paris-Diderot, Paris, 2011

HÉNICHART L.M, *Analyse des perceptions des acteurs et des usagers des plages : vers une gestion intégrée du risque d'érosion côtière sur le littoral de l'Hérault*, mémoire en agronomie, Université de Montpellier 1, 2007

LE FICHER M., *Les inégalités d'accès au littoral dans les territoires portuaires : l'exemple de la rade de Toulon*, mémoire d'architecture et aménagement de l'espace, Université Aix-Marseille, 2016, p. 12

LOZACHMEUR O., *La consécration du concept de gestion intégrée des zones côtières en droit international, communautaire et national*. Thèse en droit, Université de Nantes, 2004, p. 837

MULOT V., *Les submersions marines : nouveaux enjeux, nouvelles pratiques juridiques*, thèse en droit, Université Aix-Marseille, 2015, p. 100

PERHERIN C., *La concertation lors de la cartographie des aléas littoraux dans les Plans de Prévention des Risques : enjeu majeur de prévention*, Thèse en géographie, Université Bretagne Occidentale, Brest, 2017

ROBELOT S., *Philippe Saint Marc, l'aménagement du territoire et les premières politiques d'environnement en France*, mémoire de géographie, Université Paris IV-Sorbonne,1999, p. 4

ROCLE N., *L'adaptation des littoraux au changement climatique : une gouvernance performative par expérimentations et stratégies d'action publique*, Thèse de sociologie, Université de Bordeaux, 2017, p. 133

VIENOT R., *La politique de prévention des risques d'inondation à l'épreuve du développement local : le face à face des acteurs*, mémoire de géographie, Université Aix-Marseille, 1997, p. 14

III - Articles et revues juridiques

AMALRIC M. et al., « La réception sociale de la gestion du risque littoral : un éclairage au prisme de la simulation participative », *Revue internationale de psychosociologie et de gestion des comportements organisationnels*, vol. 27, Ed. Eska, p. 68

ALVES M.C, « La protection intégrée de l'environnement en droit communautaire », *Revue Européenne du droit de l'environnement*, 2003, p. 130

ATTIGUI A., « Recul du trait de côte : l'ANEL et l'AMF saisissent le Conseil d'État », *Revue Environnement magazine*, 25 mai 2022, en ligne https://www.environnement-magazine.fr/territoires/article/2022/05/25/139740/recul-trait-cote-anel-amf-saisissent-conseil-etat

BALERDI M., « Ordonnance n°2022-489 du 6 avril 2022 relative à l'aménagement durable des territoires littoraux exposés au recul du trait de côte : reculer pour mieux avancer ? », *Revue juridique de l'environnement*, n°2022/4, vol. 47, avr. 2022, p. 776

BECK U., « La société du risque de Beck : Balises », *La Revue nouvelle*, 2009, p. 89, en ligne https://revuenouvelle.be/IMG/pdf/086-97_ARTICLE_Cauchie.pdf

BELRHALI-BERNARD H. et al., « Les imperfections de la responsabilité administrative environnementale », *Revue AJDA*, 29 oct. 2018, p. 2055-2081

BENILLOUCHE M., « La faute et les délits non-intentionnels », *ISP*, en ligne https://www.prepa-isp.fr/wp-content/uploads/2018/09/ENM-Annales-P%C3%A9nal-2012.pdf

BENMASSAOUD Z. et al., « La gestion intégrée des zones côtières : outil juridique de préservation du littoral marocain », *Revue Le Journal d'Économie, de Management, d'Environnement et de droit*, vol. 3 n°1, fev. 2020

BEUREY T., « Coupes dans le budget de l'État : 400 millions d'euros en moins pour le fonds vert en 2024 », *Banque des Territoires*, 19 fév. 2024, en ligne

BIERMANN F. et al., « Preparing for a Warmer World : Towards a Global Governance System to Protec Climate Refugees », *Revue Global Environmental Politics*, 2010

BLANCOU D., « Le domaine public maritime : un régime générique aux enjeux spécifiques sur le bassin d'Arcachon », *Revue Sciences de l'environnement*, 2021, p. 34

BORDEREAUX L., « L'impact de l'érosion côtière sur la loi littoral », *Revue Gaz. Pal*., 2 juin 2022

BOURON J.B, « L'érosion », *Revue Géoconfluences*, glossaire, nov. 2014, en ligne https://geoconfluences.ens- lyon.fr/glossaire/erosion

BOURON J.B, « Territoire, territorialisation, territorialité », *Revue Géoconfluences*, juin 2022, en ligne http://geoconfluences.ens-lyon.fr/glossaire/territoires-territorialisation-territorialite

BRAUD X., « Protection de la nature », *Revue juridique de l'environnement*, vol. 44, n°1, 2019, p. 207

BROWN L. et al., **«** Twenty-two dimensions of the population problem », *Revue Population*, 35ème année, num. 1, 1980

CADORET A. et al., « Des « cabanes » à la « cabanisation » : la face cachée de l'urbanisation sur le littoral du Languedoc-Roussillon », *Espace populations sociétés*, 2013, en ligne https://journals.openedition.org/eps/5378#quotation

CAILLOSSE J., « Qui a peur du droit littoral ? », *Revue juridique de l'environnement*, n° 4, 1994, p. 515

CALDERARO N., « La loi littoral et le juge », *Revue Méditerranée*, 2010, p. 69-77

CALDERARO N., « Acquisition de terrains par le Conservatoire du littoral du lieu-dit Les Étangs de Villepey », *Revue juridique de l'environnement*, n°1, 1991, p. 85

CALDERARO N., « Le juge administratif et la prévention des risques naturels », *Revue juridique de l'environnement*, janv./fév. 2004, n°115, p. 23-27

CALLENS S., « Valerie November, Les territoires du risque : le risque comme objet de réflexion géographique », *Revue Développement durable et territoires*, 2002, p. 120 en ligne

CANS C. et al., « Inventaires du patrimoine naturel », *Revue JurisClasseur Environnement et Développement durable*, 20 nov. 2016

CARBONNEL P. et al., « L'apport de la gestion intégrée des zones côtières (GIZC) à la gestion de l'érosion côtière : intérêt et exemple en méditerranée française », *revue Vertigo*, vol. 7, num. 3, déc. 2006

CATROUX D., *Journal officiel de l'Ass. Nat.,* Débats, p. 747, 27 nov. 1963, cité par **BODIGUEL J.L**, « La DATAR : quarante ans d'histoire », *Revue française d'administration publique*, n°119, p. 403, 2006

CHADENAS C., « Les 50 pas géométriques dans les territoires ultramarins », *Revue Les Cahiers-Nantais*, n°2016-2, 16 fév. 2021, p. 42

CHAUVEAU E. et al., « Xynthia : leçons d'une catastrophe », *Revue européenne de géographie*, n°538, Cybergeo, 2011

CHOTARD M. et al., « De la relocalisation à la recomposition territoriale : adapter l'approche aux risques côtiers », *Bulletin de l'association de géographes français*, n°98-3/4, 2021, en ligne https://journals.openedition.org/bagf/8768#quotation

CORBIN A., « La mer et l'émergence du désir du rivage », *Revue Aménagement et nature*, n°125, 1997

COURNIL C., « Les réfugiés écologiques. Quelle(s) protection(s), quel(s) statuts ? », *Revue du droit public et de la science politique en France et à l'étranger*, juil-août 2006, pp. 1035-1066, en ligne https://shs.hal.science/halshs-01096664/document

COURTINAT R., *La piraterie barbaresque en Méditerranée XVI-XIXème siècle*, Ed. Dualpha, 2008

DAUDET Y., « Travaux de la Commission du Droit international », *Annuaire français du droit international*, vol. 42, 1996, pp. 589-628, en ligne https://www.persee.fr/doc/afdi_0066-3085_1996_num_42_1_3402

DALIGAUX J., « Urbanisation et environnement sur les littoraux : une analyse spatiale », *Rives nord-méditerranéennes*, 2003, en ligne https://journals.openedition.org/rivesnm/12#quotation

DAUVERGNE G., « Risques naturels : des zones bientôt inassurables ? », *Revue L'argus de l'assurance Green*, 17 mai 2023, en ligne https://www.argusdelassurance.com/green-assurance/risques-climatiques/risques-naturels-des-zones-bientot-inassurables.217936

DEBOUDT P., « Vers la mise en œuvre d'une action collective pour gérer les risques naturels littoraux en France métropolitaine », *Revue européenne de géographie*, 13 janv. 2010

DOAT M., « Gestion intégrée des zones côtières et décentralisation », *Revue Vertigo*, Hors-série 18, déc. 2013

DOUVINET J. et al., « Les maires face aux plans de prévention du risque inondation (PPRI) », *Revue L'Espace géographique*, tom. 40, 2011, pp. 31-46, en ligne

DROBENKO B., « Risques littoraux : entre stratégie et droit », *VertigO*, *La revue électronique en sciences de l'environnement*, Hors-série 21, avr. 2015, en ligne https://journals.openedition.org/vertigo/15787#quotation

EAU FRANCE Service public d'information sur l'eau, « Nombre de communes soumises à la loi Littoral en 2021 », 8 déc. 2021, en ligne https://www.eaufrance.fr/chiffres-cles/nombre-de-communes-soumises-la-loi-littoral-en-2021#:~:text=975%20communes%20riveraines%20de%20la,plus%20de%201%20000%20hectares.

FÉVRIER J.M., « La protection du littoral contre les phénomènes naturels », *Revue juridique de l'environnement*, 2012 p. 150

FOULQUIER N., « Le domaine public maritime naturel, La soi-disant évidence de la nature », *Revue AJDA*, 2013, p. 2260

GHÉZALI M., « La vie tumultueuse du couple G.I.Z.C et gestion des risques naturels et technologiques sur le littoral », *revue Vertigo*, num. 8, hors-série, oct. 2010

GUICHARD O., *Revue française d'Urbanisme*, p.12, 1965

GUIHAL D., « Infractions environnementales : la transaction pénale, une bonne solution ? », *Revue Actu environnement*, 15 fév. 2013, en ligne

GUINEBERTEAU T. et al., « La GIZC en France : mirage ou mutation stratégique fondamentale ? *», revue Vertigo*, vol. 7, num. 3, déc. 2006, p. 6

HAMEL J., « La socio-anthropologique, un nouveau lien entre la sociologie et l'anthropologie », *Revue socio-anthropologie*, 1997, en ligne https://journals.openedition.org/socio-anthropologie/73

HAUTEREAU-BOUTONNET M. et al., « La garantie normative de l'Accord de Paris sur le climat de 2015. La garantie normative. Exploration d'une notion-fonction », *Hal.*, 2021, p. 3, en ligne https://shs.hal.science/halshs-03494393/document

HOSTIOU R., « Le domaine public naturel : consistance et délimitation », *Revue Juridique de l'Environnement*, n°4, 1990, p. 474

HOSTIOU R., « Protection de l'espace littoral et droit de l'environnement : à propos de la politique d'acquisition foncière du Conservatoire », *Revue juridique de l'environnement*, num. spé., 1997, « Les 10 ans de la loi littoral », p. 87

HOSTIOU R., « L'expropriation pour risque naturel », *revue AJDA*, 2012, p. 1324

HUTEN N., « Planification urbaine et recomposition spatiale des territoires exposés au recul du trait de côte », *RFDA*, Dalloz, 2022, p. 452

JACOBSON J., « Environmental refugees : a yardstick of habitability », *Revue Worldwatch paper*, num. 86, 1988

JACQUEMIN A., *Droit d'asile et droit d'extradition en Grèce antique : le fugitif, le dieu, la cité et le tyran*, Études sur l'espace humain. Littérature, histoire civilisation, Cahiers CRLH-CIRAOI 3, Ed. Didier érudition, 1986, pp. 7-12, en ligne https://shs.hal.science/halshs-00003900

LAMBERT M.L, « GIZC et élévation du niveau marin : vers une gestion innovante des littoraux vulnérables », *VertigO, Revue électronique en sciences de l'environnement,* Hors-série 18, déc. 2013, en ligne https://journals.openedition.org/vertigo/14331#quotation

LAMBERT M.L et al., « Justice climatique et démocratie environnementale, Les inégalités d'accès au droit des populations vulnérables aux risques littoraux, quelques éléments de comparaison », *Revue Vertigo*, vol. 19, num. 1, mars 2019, p. 1

LAMBERT M.L et al., « Risques littoraux : à la recherche d'une juste indemnisation par le fonds Barnier : Réflexions à propos de la décision n° 2018-698 QPC du 6 avril 2018, Syndicat secondaire Le Signal », *Revue Juridique de l'Environnement*, num. 44, 2019, p. 89-107

LARUE J.P et al., « Un littoral sableux en propagation : le lido entre Leucate et Port-la-Nouvelle (Aude, Golfe du Lion, France) », *Revue Physio-Géo*, vol. 3, 2009, pp. 151-173

LASCOUMES P., « L'expertise, de la recherche d'une action rationnelle à la démocratisation des connaissances et des choix », *Revue française d'administration publique*, 2002/3 num. 103, 2002, p. 372

LAVALLÉE S. et al., « L'Accord de Paris : fin de la crise du multilatéralisme climatique ou évolution en clair-obscur ? », *Revue juridique de l'environnement*, vol. 41, 2016, p. 34, en ligne https://www.cairn.info/revue-juridique-de-l-environnement-2016-1-page-19.htm

LE BOURHIS J.P, « Du savoir cartographique au pouvoir bureaucratique. Les cartes des zones inondables dans la politique des risques (1970-2000) », *Revue Genèses*, vol. 68, no. 3, 2007, pp. 75-96.

LE MORVAN D., « Quelle stratégie de gestion des risques côtiers pour l'union européenne », *Revue Vertigo*, hors-série 8, oct. 2010

LENÔTRE N., « Pour une gestion dynamique du littoral », *Annales des Mines – Responsabilité et environnement,* vol. 56, num. 4, 2009, en ligne

LEOST R. et al. « La prise en compte de la submersion marine par la loi littoral », *in Droit des risques littoraux et changement climatique : connaissance, anticipation et innovation*, *Revue VertigO*, hors-série 21, avr. 2015

LEROY M., « Les contrats de plan État-Régions en France : quelles leçons pour le développement des territoires », *Revue Gestion & Finances Publiques*, vol. 6, num. 6, 2017, p. 15

LOÏZZO C., « Soulac-sur-Mer en Gironde : un littoral fragilisé par l'érosion », *Revue Géoconfluences*, 4 mai 2023, en ligne https://geoconfluences.ens-lyon.fr/actualites/veille/breves/soulac-gironde-erosion-littorale

LUMBROSO D.M. et al., « A comparison of the causes, effects and aftermaths of coastal flooding of England in 1953 and France in 2010 », *Revue Naturel Hazards and Earth System Sciences*, août 2011

LUNEAU S., « Littoral : le fonds Barnier insuffisant pour couvrir les dommages (4/5) », club Techni Cités, *Gazette*, 20 fév. 2017

LUNEAU S., « Sur le littoral, une liste de commune soumises à l'érosion qui pose question », *La Gazette des communes*, 31 mai 2022

MATHIS C.F et al., « Vulnérabilités environnementales : perspectives historiques », *Revue Vertigo*, vol. 16, num. 3, déc. 2016

MERCIER D. et al., « La tempête Xynthia et la cartographie des « zones noires » sur le littoral français : analyse critique à partir de l'exemple de la Faute-sur-Mer (Vendée) », *Revue Norois*, n°222, janv. 2012, p. 48

MESNARD A-H., « L'approche stratégique française des instruments de la gestion intégrées des Zones côtières », *Revue Vertigo*, hors-série 5, mai 2009

MESNARD A.H., « Maîtrise du littoral et activités touristiques », *Revue Juridique de l'Environnement*, num. spécial *Les 10 ans de la loi littoral*., 1997, p. 46-47

MESNARD A-H, « Le partage des responsabilités politiques et administratives et la gestion intégrée des zones côtières », *Revue Vertigo*, Hors-série 8, 2010

MICHELOT A., « Principe de responsabilité commune mais différenciée », *Revue Juridique de l'Environnement*, num. 4, 2012. p. 633.

NORMAND A., « Taxe carbone : tout ce qu'il faut savoir », *Greenly*, 29 sept. 2022, en ligne https://greenly.earth/fr-fr/blog/guide-entreprise/taxe-carbone-tout-ce-quil-faut-savoir

PERHERIN C. et al., « Les cartes d'aléas littoraux : quand la technique occulte des conceptions différentes de la politique française de gestion des risques », *Revue Aménagement territorial et protection de l'environnement*, VertigO, vol. 22, num. 2, sept. 2022, en ligne

PERROTIN F., « Moins-value en vue pour les biens situés au bord de mer », *Lextenso*, 27 janv. 2023

PIGEON P., « Réflexions sur les notions et les méthodes en géographie des risques dits naturels », *Annales de géographie*, t. 111, n°627-628, pp. 452-470, 2002

POUSSIN J-K et al., « Stimulating flood damage mitigation trough insurance: an assessment of the French CatNat system », *Revue Environmental Hazards*, num. 12, déc. 2013

PRIEUR M. et al., « Projet de Convention relative au statut international des déplacés environnementaux », *Revue de droit de l'Université de Sherbrooke*, 2008, p. 468, en ligne https://www.persee.fr/doc/reden_1283-8446_2008_num_12_4_2057

PRIEUR M., « Le Protocole de Madrid à la Convention de Barcelone relatif à la gestion intégrée des zones côtières de la Méditerranée », *Revue Vertigo*, Hors-série n°9, 2011

RENAUD F. et al., « Control, adapt or flee : how to face environmental migration ? », United Nations University, Institute for Environment and Human Security, *Revue Publication Series of UNU-EHS*, num. 5, 2007, en ligne https://collections.unu.edu/eserv/unu:1859/pdf3973.pdf

RICARD P., « La sentence arbitrale relative au différend en mer de Chine méridionale et l'obligation de protection du milieu marin ». *Annuaire du droit de la mer*, 2016, pp. 147-159, en ligne https://hal.science/hal-02514619/document

ROCHETTE J. et al., *Plans de gestion intégrée des zones côtières*, *Revue critique et recommandations pour les États et Territoires insulaires océaniens*, Secrétariat général de la Communauté du Pacifique (CPS), p. 31, 2015, en ligne https://integre.spc.int/images/telechargements/plan-gizc-revue-critique-rescue.pdf

ROCLE N., « Gouverner les enjeux et les risques littoraux : des stratégies de façade (maritime) ? Une analyse de trois stratégies nationales sur le littoral français - 15ème congrès de l'Association Française de Science Politique & 8ème congrès du réseau des Associations francophones de science politique », *HAL*, 2019, p. 1, en ligne https://hal.science/hal-02267363

ROMANO L., « L'érosion du littoral, un risque naturel mais aussi juridique », *La Gazette des communes*, 30 janv. 2023

SORENSEN J., « The international proliferation of integrated coastal zone management efforts, Ocean and Coastal Management », *Revue Science direct*, 1993, p. 49

SOUSSE M., « Faut-il adapter la loi littoral face au phénomène d'érosion ? », *Revue juridique de l'environnement*, 2019, pp. 45-56

STAFFOLANI S., « Le terrorisme écologique au regard des nouveaux droits de l'homme », *Revue juridique de l'environnement*, 2004, pp. 269-280

STRAUSS B. et al., « Unprecedented threats to cities from multi-century sea level rise », *Revue Environmental Research Letters*, vol. 16, num. 11, oct. 2021, en ligne https://iopscience.iop.org/article/10.1088/1748-9326/ac2e6b/pdf

STRUILLOU J-F., « Droit de préemption et prévention des risques », *Revue AJDA,* num. 24, 2012, p. 1329

TABARLY S. et al., « Vulnérabilité », *Revue Géoconfluences*, 2015, en ligne

TAROT C., « Individu, société et individualismes, Une introduction au débat sociologique », *Revue Essaim*, Cairn, num. 12, 2004, p. 85 à 104

TAYLOR D.E, « The Rise of Environmental Justice Paradigm. Injustice framing and the Social Construction of Environmental Discourses », *Revue American Behavioral Scientist*, vol. 43, n° 4, p. 504

THIBOUW A., « Criel-sur-Mer parmi les communes prioritaires face à l'érosion côtière », *L'informateur*, 12 mai 2022

VERBAERE I., « Que faire des 3 600 kilomètres de digues qui n'ont pas de propriétaire ? », *Revue Gaz. Pal*., 2 mars 2016

VIDAL R., « L'urbanisme balnéaire : processus de colonisation ou aménagement durable du littoral ? », *Revue Projets de paysage*, 4 janv. 2012, en ligne

VANGREVELYNGHE-RIVET H., « Stratégie foncière et risques littoraux : décryptage du nouveau droit de préemption ! », *Revue num. Village de la justice,* en ligne https://www.village-justice.com/articles/strategie-fonciere-risques-littoraux-decryptage-nouveau-droit-preemption,42255.html

VOGT W., « Road to survival », *Revue Population*, 4ème année, num. 2, 1949

IV – Articles non spécialisés

ATLAS MAGAZINE, « Couverture des catastrophes naturelles aux États-Unis », 23 juin 2023, en ligne https://www.atlas-mag.net/article/couverture-catastrophes-naturelles-aux-etats-unis

BÉNIS O., « Tempête Xynthia : un procès pour comprendre », Radio France, 15 sept. 2014, en ligne

BETTATI M., « État juste et souveraineté limitée », *Universalis*, en ligne https://www.universalis.fr/encyclopedie/grotius/3-etat-juste-et-souverainete-limitee/

CASTELLI J., « Érosion en baie de Wissant : les riverains à fond contre le recul des maisons (3/6) », *La Voix du Nord*, 10 août 2020

DOAN B., « Tempête Xynthia : des documents qui accusent », *Le Nouvel Obs*., 2010

GALMICHE B., « Loi Littoral : bientôt le comblement des dents creuses ? », *France 3 Bretagne*, 5 janv. 2017, en ligne

IFPOP, « Les Français et l'aménagement du littoral », 15 juin 2014, en ligne https://www.ifop.com/publication/les-francais-et-lamenagement-du-littoral/

LA DÉPÊCHE, « Loi SRU : un passage obligé à adapter aux réalités du littoral », 20 mars 2022, en ligne https://www.ladepeche.fr/2022/03/20/loi-sru-un-passage-oblige-a-adapter-aux-realites-du-littoral-10182277.php

HUGO V., *Discours sur la consolidation et la défense du littoral*, 29 juill. 1846, cit. par **LECHAT C.**, « Victor Hugo - 1846 - Discours sur la consolidation et la défense du littoral », *Géographie Lechat*, 9 avr. 2019, en ligne

NOËL P., « Marquise : le ton change au conseil communautaire de la Terre des 2 caps », *La Voix du Nord*, 8 avr. 2022, en ligne

NOËL P., « Terre des 2 caps : quelle est cette taxe qui va augmenter de 5% tous les ans ? », *La Voix du Nord*, 21 avr. 2023, en ligne

OUEST-FRANCE, « La construction du Crouesty n'a pas été un fleuve tranquille », 25 juin 2012, en ligne

OUEST-FRANCE, *La question du jour. Faites-vous confiance à Météo France pour les alertes intempéries ?* 29 nov. 2012, en ligne https://www.ouest-france.fr/pays-de-la-loire/maine-et-loire/la-question-du-jour-faites-vous-confiance-a-meteo-france-pour-les-alertes-intemperies-ebe934b0-6fff-11ed-9a8e-7d0229dcff58

PARAU H., « Mauvaise connexion internet : la colère des habitants de Rurutu », *France info*, 22 juillet 2021

PUJAR K., « Littoral en danger : les Outre-mer face à la montée des eaux », *France Info*, 12 juillet 2019 en ligne https://la1ere.francetvinfo.fr/littoral-danger-outre-mer-face-montee-eaux-decryptage-721184.html

ROBIN A., « Les dernières possibilités de régularisation sur la zone des 50 pas géométriques », *France info*, 6 fév. 2023

TAUPIN B., « Érosion côtière : il faut que les populations parviennent à se projeter dans un autre avenir », *Le Monde*, 17 fév. 2023, en ligne https://www.lemonde.fr/idees/article/2023/02/17/erosion-cotiere-il-faut-que-les-populations-parviennent-a-se-projeter-dans-un-autre-avenir_6162281_3232.html

U LEVANTE, « A propos des contraventions de grande voirie sur le DPM en Corse », Association agréée de protection de l'environnement en Corse, 11 nov. 2016, en ligne https://www.ulevante.fr/a-propos-des-contraventions-de-grande-voirie-sur-le-dpm-en-corse/

V - Actes de colloques et d'ateliers

CABROL V., « L'obligation d'entretien du domaine public », *Revue Droit et Ville*, tome 52, 2001, acte du colloque « L'avenir de la copropriété au XXIème siècle », Toulouse, 22 mai 2001, p. 234

LEFEBVRE (F.) et al., *Agriculture du littoral : faut-il tirer la sonnette d'alarme ?*, actes de l'atelier du Conservatoire du littoral des 21 et 22 mai 2008, *Le littoral a besoin d'agriculture(s) : comment innover pour des exploitations viables et valorisant l'environnement*, Pennedepie, p. 3, en ligne file:///Users/hugovangrevelynghe-rivet/Downloads/Actes-agriculture%20(1).pdf

RAISON S., *Le classement des digues littorales au titre de la sécurité civile : un exemple de mise en œuvre en Vendée*, 10ème journée nationale du génie côtier, Univ. Sophia Antipolis, 14 au 16 oct. 2008, p. 287, en ligne http://www.lafautesurmer.net/wp-content/uploads/2010/03/10_27_raison-1.pdf

RENARD J., *Bref historique du rôle des collectivités locales dans l'aménagement touristique du littoral vendéen*, Cahier du Centre nantais de recherche pour l'aménagement régional, n°17. Acte des journées de la Commission Géographie du Tourisme et de la récréation St Jean-de-Monts, 4 au 6 oct. 1979, Ed. Persée, p. 14

ROGER A., et al., *Actualité de la charte d'Athènes*, acte du colloque organisé les 22, 23 et 24 octobre 1976, « crise de l'environnement et de l'habitat », couvent de la Tourette, L'Arbresle, Ed. Fenixx, coll. Urbanisme et sciences sociales, 1979, p. 3

VI - Mélanges

COPPIN O., *Les trois temps de l'aménagement du territoire en France*, documents de travail n°44, Laboratoire Redéploiement Industriel et Innovation, Univ. Littoral-Côte d'Opale, 2001, p. 5, en ligne

VII - Notes, fiches, observations, chroniques et commentaires

CEREMA, *« Archive – Le Conservatoire du littoral vu par Denis Berthelot »,* 4. nov. 2009, en ligne https://outil2amenagement.cerema.fr/archive-le-conservatoire-du-littoral-vu-par-denis-a551.html

CGDD, *Densité de population des communes littorales en 2016 et évolution depuis 1962*, 10 sept. 2020, en ligne https://www.notre-environnement.gouv.fr/themes/biodiversite/les-milieux-littoraux-et-marins-ressources/article/mer-et-littoral-1

QUENEY Y., *Retour sur l'atelier de terrain organisé par EUCC-France à Wissant en septembre 2006*, Les Amis de la baie de Wissant, avr. 2021, en ligne https://www.amisdewissant.com/component/content/featured.html?id=featured&start=45

SEEKAMP E., JO E., Univ. Caroline du Nord, 2020, en ligne https://www.menmagazine.be/des-chercheurs-americains-suggerent-de-laisser-venise-couler/

VIII – Rapports, ateliers, programmes, documents de réflexion

ACPR – BANQUE DE FRANCE, Rapport, *Une première évaluation des risques financiers dus au changement climatique, les principaux résultats de l'exercice pilote climatique 2050*, num. 122, 2021, en ligne https://acpr.banque-france.fr/sites/default/files/medias/documents/20210602_as_exercice_pilote.pdf

ALTHAPÉ L., Rapport d'information n°265 fait au nom de la commission des affaires économiques, *Simplifier et décentraliser : deux défis de l'urbanisme,* 15 mars 2000, p. 75

ANZIANI A., Rapport d'information n° 554, *Xynthia : les leçons d'une catastrophe (rapport d'étape)*, 10 juin 2010, en ligne https://www.senat.fr/rap/r09-554/r09-55431.html

BANQUE MONDIALE, Rapport Groundswell, *Agir face aux migrations climatiques internes*, Deuxième partie, Aperçu, 13 sept. 2021, en ligne https://openknowledge.worldbank.org/server/api/core/bitstreams/7d319ab7-17f6-5f23-a4e1-cbbf6997ebd5/content

BENNOUNE K., Rapport de la Rapporteuse spéciale sur les droits culturels et les changements climatiques, AGNU, 10 août 2020, en ligne https://www.ohchr.org/fr/calls-for-input/report-climate-change-culture-and-cultural-rights

BRGM, Rapport final, *Méthodologie de détermination du recul maximal des dunes pour les événements extrêmes*, janv. 2014, p. 115, en ligne https://infoterre.brgm.fr/rapports/RP-63157-FR.pdf

BRUNDTLAND-HARLEM G., Rapport de l'ONU sur l'environnement et le développement, *Notre avenir à tous*, avr. 1987, en ligne https://www.are.admin.ch/are/fr/home/media-et-publications/publications/developpement-durable/brundtland-report.html

BUCHOU S., Rapport parlementaire, *Quel littoral pour demain ? Vers un nouvel aménagement des territoires côtiers adapté au changement climatique*, oct. 2019, p. 27, en ligne https://www.ecologie.gouv.fr/sites/default/files/2019.11.29_Quel-littoral-pour-demain.pdf

CALVET F. et MANABLE C., Rapport d'information, n°536, *au nom de la délégation aux collectivités territoriales et à la décentralisation sur Xynthia 5 ans après : pour une véritable culture du risque dans les territoires*, 2015

CCR, *La prévention des catastrophes naturelles par le fonds de prévention des risques naturels majeurs*, bilan 1995-2019, 2020, p. 7, en ligne https://www.ccr.fr/documents/148935/544891/Rapport+national_Pr%C3%A9vention_FPRNM.pdf/ac8354c5-fd29-ee60-2113-9a9d94c6f32b

CDC, Rapport sur la situation financière et la gestion des collectivités territoriales et de leurs établissements Fascicule 1, juil. 2023, p. 16, en ligne https://www.ccomptes.fr/system/files/2023-07/20230704-Fipulo-2023-Fasc-1.pdf

CE, Rapport public, *Responsabilité et socialisation du risque*, 2005, en ligne file:///Users/hugovangrevelynghe-rivet/Downloads/rapportpublic2005%20(1).pdf

CEREMA, Rapport, *Le Cerema estime que le recul du trait de côte pourrait toucher jusqu'à 50 000 logements en France d'ici 2100,* 11 juillet 2019, en ligne https://www.cerema.fr/fr/actualites/cerema-estime-que-recul-du-trait-cote-pourrait-toucher-jusqu-a-50%20000-logements

CEREMA, Rapport, *Evaluation des enjeux exposés au recul du trait de côte à court, moyen et long terme*, 5 avr. 2024, en ligne https://www.cerema.fr/fr/actualites/evaluation-enjeux-exposes-au-recul-du-trait-cote-court-moyen

CEREMA, Rapport d'étude, *Adaptation des territoires littoraux méditerranéens au changement climatique, Phase 1, Benchmarking des expériences existantes*, 2020, p. 73

CETMEF – CETE Méditerranée – CETE Ouest, Rapport, *Vulnérabilité du territoire national aux risques littoraux – Outre-mer,* 2012, en ligne https://www.cerema.fr/fr/centre-ressources/boutique/vulnerabilite-du-territoire- national-aux-risques-littoraux-0?v=7352

CGDD, Rapport, *Risques climatiques : six français sur dix sont d'ores et déjà concernés*, janv. 2020, p. 2

CNDP, Rapport annuel 2022, 17 mars 2023, p.2, en ligne https://medias.vie-publique.fr/data_storage_s3/rapport/pdf/291547.pdf

CONVENTION CITOYENNE POUR LE CLIMAT, *Les Propositions de la C.C.C*, 29 janv. 2021, p. 9, en ligne https://propositions.conventioncitoyennepourleclimat.fr/pdf/CCC-propositions-synthese.pdf

COPRNM, Rapport sur la gestion du fonds de prévention des risques naturels majeurs (Annexe au projet de loi de finances pour 2012 n°2011-1977 du 28 déc. 2011), p. 25, en ligne

COUSIN A., *Propositions pour une stratégie nationale de gestion du trait de côte, du recul stratégique et de la défense contre la mer, partagée entre l'État et les collectivités territoriales*, 2 nov. 2011, rapport en ligne https://www.vie-publique.fr/rapport/32136-propositions-pour-une-strategie-nationale-de-gestion-du-trait-de- cote-d

CRC PAYS DE LA LOIRE, Rapport n°2012-110, *Observations définitives concernant la gestion par des collectivités territoriales et établissements publics locaux de Vendée des risques naturels dans le cas de la tempête Xynthia – Service départemental d'incendie et de secours de la Vendée*, 15 mai 2012, p. 25

CSSNGT, Rapport, *40 mesures pour l'adaptation des territoires littoraux au changement climatique et à la gestion intégrée du trait de côte*, Ed. MEDDE, oct. 2015, pp. 15-20, en ligne https://outil-cactus.parc-golfe-morbihan.bzh/medias/2016/09/40-mesures-pour-ladaptation-des-littoraux.pdf

DATAR, Rapport, *Construire ensemble un développement équilibré du littoral*, Ed. La documentation française, 2004, p. 60, en ligne https://medias.vie-publique.fr/data_storage_s3/rapport/pdf/054000148.pdf

DÉRIOT G., Rapport d'information n°37, au nom de la mission commune d'information, *Le bilan et les conséquences de la contamination par l'amiante*, disponible sur le site du Sénat, 2005

DESCROZAILLE (F.) et al., Rapport d'information n°394 sur la mise en application de la loi n°2022-298 du 2 mars 2022, commission des affaires économiques, Assemblée nationale, 2 nov. 2022, en ligne https://www.assemblee-nationale.fr/dyn/16/rapports/cion-eco/l16b0394_rapport-information

COMMISSION EUROPEENNE, *Les enseignements du programme de démonstration de la Commission européenne sur l'aménagement intégré des zones côtières*, Office des publications de l'Union européenne, Luxembourg, 1999

DGPR, *Apprentissage en alternance Réduction de la vulnérabilité – Dispositif expérimental « Mieux reconstruire après inondation » (MIRAPI)*, 2021, p. 2, en ligne https://www.ecologie.gouv.fr/sites/default/files/Guide_m%C3%A9thodo_PPRL_%202014.pdf

DIACT - SGM, Rapport du Gouvernement au Parlement, *Bilan de la loi littoral et des mesures en faveur du littoral*, sept. 2007, p. 127, en ligne https://medias.vie-publique.fr/data_storage_s3/rapport/pdf/074000695.pdf

DREAL, *Submersion marine – Définitions essentielles*, 2023, en ligne https://www.hauts-de-france.developpement-durable.gouv.fr/?Submersion-marine-Definitions-essentielles

BIZET J. et al., Rapport d'information au nom de la commission du développement durable des infrastructures, de l'équipement, et de l'aménagement, *La loi littoral*, n°297, en ligne https://www.senat.fr/notice-rapport/2013/r13-297-notice.html

FNAIM, *Note sur les stations balnéaires,* juillet 2022, p. 10 https://docs.fnaim.fr/LABEL/Note-Stations-Balneaires-2022.pdf

FRANCE ASSUREURS, Rapport, *Impact du changement climatique sur l'assurance à l'horizon 2050*, oct. 2021, p. 28, en ligne https://www.franceassureurs.fr/wp-content/uploads/2022/09/vf_france-assureurs_impact-du-changement-climatique-2050.pdf

GIEC, Rapport spécial sur l'océan, la cryosphère et les changements climatiques, Monaco, 23 sept. 2019, en ligne https://www.ipcc.ch/srocc/

GOT P., Rapport n°3959 fait au nom de la commission du développement durable et de l'aménagement du territoire sur la proposition de loi portant adaptation des territoires littoraux au changement climatique, Assemblée nationale, 23 nov. 2016, en ligne

HCC, Rapport annuel du Haut conseil pour le climat, *Acter l'urgence engager les moyens*, sept. 2023, en ligne https://www.hautconseilclimat.fr/wp-content/uploads/2023/06/HCC_RANC_2023-VF.pdf

HCR, *Le changement climatique constitue la principale crise de notre époque et il affecte particulièrement les personnes déracinées*, Tim Gaynor, 30 nov. 2020, en ligne https://www.unhcr.org/fr-fr/actualites/articles-et-reportages/le-changement-climatique-constitue-la-principale-crise-de-notre

IGEDD, Rapport, *Financement des conséquences du recul du trait de côte, Comment accompagner la transition des zones littorales menacées ?*, nov. 2023, p. 54, en ligne https://www.igedd.developpement-durable.gouv.fr/financement-des-consequences-du-recul-du-trait-de-a3956.html

Institute for Catastrophic Loss Reduction, Glossaire, 2023, en ligne https://pievc.ca/fr/glossary/#:~:text=La%20r%C3%A9silience%20se%20d%C3%A9finit%20comme,structures %20essentielles%20et%20de%20ses

LAMBERT M-L et al., Rapport final, *Vulnérabilité des systèmes littoraux d'une grande agglomération méditerranéenne*, juil. 2011, p. 5, en ligne https://www.urbanisme-puca.gouv.fr/IMG/pdf/Vuligam_rapport_final_complet.pdf

LEFEBVRE F. et al., *Agriculture du littoral : faut-il tirer la sonnette d'alarme ?*, Service de l'État dans l'Hérault, p. 2, en ligne

LE GUEN J., Rapport d'information fait au nom de la Commission des affaires économiques, de l'environnement et du territoire *sur l'application de la loi littoral*, Paris, Assemblée Nationale, 2004

LÉONARD J.L., Rapport d'information n°2697, mission d'information, *les dégâts provoqués par la tempête Xynthia*, disponible sur le site du Sénat, 2010

MAILLART-MÉHAIGNERIE L. et al., Rapport n° 3995 fait au nom de la commission spéciale chargée d'examiner le projet de loi portant lutte contre le dérèglement climatique et le renforcement de la résilience face à ses effets, Tome III, vol. 2, p. 333, en ligne

MARINI P., Rapport d'information n°345, au nom de l'office Parlementaire d'évaluation des politiques publiques, *Les actions menées en faveur de la politique maritime et littorale de la France*, disponible sur le site du Sénat, 1998

MEDDTL, Rapport ministériel, *Stratégie nationale de gestion intégrée du trait de côte, Vers la relocalisation des activités et des biens*, fev. 2012, p. 1, en ligne https://docplayer.fr/105427647-Strategie-nationale-de-gestion-integree-du-trait-de-cote-vers-la-relocalisation-des-activites-et-des-biens.html

MIAT Languedoc-Roussillon, Groupe d'approfondissement Urbanisme, Habitat, Immobilier, dossier de synthèse, mars 2002, en ligne

MTECT, *Prévention des risques majeurs*, 16 mai 2023, en ligne https://www.ecologie.gouv.fr/prevention- des-risques-majeurs

ORNEC, Rapport, *Évaluation du coût des impacts du changement climatique et de l'adaptation en France*, rapport de la deuxième phase, sept. 2009, p. 16, en ligne http://www.gisclimat.fr/sites/default/files/ONERC_rapport_de_synthese.pdf

PITIE C. et al., *Expertise complémentaire des zones de solidarité délimitées en Vendée suite à la tempête Xynthia survenue dans la nuit du 27 et 28 février 2010*, Conseil général de l'Environnement et du Développement durable, mission n°007336-01, 16 sept. 2010, p. 36 https://www.vie-publique.fr/rapport/31480-expertise-complementaire-des-zones-de-solidarite-delimitees-en-vendee-su

PREVOTEAU M., Rapport n°395 au nom de la commission des affaires économiques et du Plan sur la proposition de loi relative à l'indemnisation des victimes de catastrophes naturelles, Sénat, 16 juin 1982, p. 8

RUZ M.H et al., Rapport de synthèse des résultats du projet de recherche Cosaco, *Quel littoral dans cinquante ans ?*, 4 juin 2021, p. 63, en ligne

UE, Rapport final, *Mise en œuvre du FEDER 2014-2020 et 2021-2027 en France métropolitaine, synthèse des éléments et préconisations*, juin 2020, en ligne https://www.europe-en-france.gouv.fr/sites/default/files/synthese_preconisations_feder_21-27.pdf

UNPG - CEREMA, Rapport d'étude, *Évolution du trait de côte et extraction de granulats marins : points sur les connaissances et les pratiques actuelles*, juin 2021, en ligne https://www.unicem.fr/wp-content/uploads/2021/07/trait-de-cote-rapport-etude-unpg-202106.pdf

TOCQUEVILLE N., Rapport d'information, n°439, commission de l'aménagement du territoire et du développement durable, *la proposition de loi visant à instaurer un régime transitoire d'indemnisation pour les interdictions d'habitation résultant d'un risque de recul du trait de côte,* 2018, p. 16

IX - Textes officiels

Constitution du 04 oct. 1958, J.O.R.F, du 05 oct. 1958.

Préambule de la Constitution du 27 octobre 1946

Loi constitutionnelle n°2005-205 du 1er mars 2005 relative à la Charte de l'environnement

Traité et conventions supranationales

Convention de Montevideo sur les droits et les devoirs des États, 26 déc. 1933

Convention relative au statut des réfugiés, Genève, 28 juill. 1951

Convention des Nations Unies sur le droit de la mer, 10 déc. 1982

Convention sur la protection du patrimoine subaquatique, UNESCO, 2 nov. 2001

Traité instituant la communauté européenne de l'énergie atomique (CEEA), Rome, 25 mars 1957 ; version consolidée n°2012/C 327/01, 26 oct. 2012

Convention pour la protection de la Méditerranée contre la pollution, Barcelone, 16 fev. 1976

Convention-cadre des Nations unies sur les changements climatiques, n°30822, New-York, 9 mai 1992

Convention des Nations Unies sur la lutte contre la désertification dans les pays gravement touchés par la sécheresse et/ou la désertification, en particulier en Afrique, Paris, 14 oct. 1994

Convention concernant le statut des réfugiés provenant d'Allemagne, 10 fév. 1998

Convention sur l'accès à l'information, la participation du public au processus décisionnel et l'accès à la justice en matière d'environnement faite à Aarhus le 25 juin 1998, en ligne https://unece.org/fileadmin/DAM/env/pp/documents/cep43f.pdf

Convention sur la protection de l'environnement par le droit pénal, 4 nov. 1998, Conseil de l'Europe, Strasbourg

Conseil des droits de l'homme, *Rapport du Haut-Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme sur les liens entre les changements climatiques et les droits de l'homme*, 15 janv. 2009, p. 11

Convention de l'Union africaine sur la protection et l'assistance aux personnes déplacées en Afrique, Ouganda, 23 oct. 2009

Règlements

Règlement (CE), n°2012/2002 du Conseil instituant le Fonds de solidarité de l'Union européenne

Règlements (UE) n°661/2014 et 2021/461 du Parlement européen et du Conseil modifiant le règlement (CE) n°2012/2002 du Conseil

Directives supranationales et opérationnelles

Directive 2005/68/CE du Parlement Européen et du Conseil du 16 novembre 2005 relative à la réassurance et modifiant les directives 73/239/CEE et 92/49/CEE du Conseil ainsi que les directives 98/78/CE et 2002/83/CE, JO 09/12/2005

Directive 2007/60/CE du Parlement Européen et du Conseil du 23 octobre 2007 relative à l'évaluation et à la gestion des risques d'inondation

Directive 2008/56/CE du Parlement européen, du Conseil du 17 juin 2008, Directive-cadre « stratégie pour le Milieu Marin »

Directives opérationnelles pour la mise en œuvre de la Convention pour la sauvegarde du patrimoine culturel immatériel, UNESCO, juin 2008

Directive 2011/95/UE du Parlement Européen et du Conseil, 13 déc. 2011

Directive 2014/89/UE du 23 juillet 2014 établissant un cadre pour la planification de l'espace maritime

Directive 2012/27/UE du Parlement européen et du Conseil du 25 octobre 2012 relative à l'efficacité énergétique, modifiant les directives 2009/125/CE et 2010/30/UE et abrogeant les directives 2004/8/CE et 2006/32/CE

Résolutions supranationales

Résolution du Conseil du 17 mai 1977 concernant la poursuite et la réalisation d'un programme d'action des Communautés européennes d'environnement, J.O.C.E, 13 juin 1977

Résolution A/73/L.66, AGNU, 19 déc. 2018, Pacte mondial pour des migrations sûtes, ordonnées et régulières

Résolution 7/23, Conseil des droits de l'homme, Droits de l'homme et changements climatiques, 28 mars 2008

Recommandations supranationales

Recommandation, *Le principe pollueur-payeur, analyses et recommandations de l'OCDE*, O.C.D.E, Direction de l'environnement, Paris, 1992, en ligne https://legalinstruments.oecd.org/public/doc/11/11.fr.pdf

Recommandation n°2002/413/CE du 30 mai 2002, relative à la mise en œuvre d'une stratégie de gestion intégrée des zones côtières en Europe

Déclarations supranationales

Déclaration du Conseil des Communautés européennes et des représentants des gouvernements des États membres réunis au sein du Conseil, du 22 novembre 1973, concernant un programme d'action des Communautés européennes en matière d'environnement, publié au Journal officiel n°C 112 du 20 déc. 1973

Déclaration universelle des droits des peuples, Alger, 4 juill. 1976

Déclaration de Malé sur la dimension humaine du changement climatique mondial, Nations unies, nov. 2007

Déclaration du Haut-Commissaire des Nations Unies aux droits de l'homme sur l'économie centrée sur les droits humains, 20 avril 2023

Lignes directrices

HCR, *Guidelines on Temporary Protection or Stay Arrangements*, fév. 2014, en ligne https://www.refworld.org/docid/52fba2404.html

Lois

Loi du 16 septembre 1807 relative au dessèchement des marais

Loi du 8 mars 1810 sur l'expropriation pour cause d'utilité publique

Loi du 7 juillet 1833 sur l'expropriation pour cause d'utilité publique

Loi du 20 mai 1836 relative à la cession de terrains domaniaux usurpés

Loi du 21 juin 1865 relative aux associations syndicales

Loi du 2 mai 1930 ayant pour objet de réorganiser la protection des monuments naturels et des sites de caractère artistique, historique, scientifique, légendaire ou pittoresque

Loi du 20 juin 1936 instituant un congé annuel payé dans l'industrie, le commerce, les professions libérales, les services domestiques et l'agriculture

Loi n° 55-349 du 2 avril 1955

Loi n°56-619 du 23 juin 1956, Mesures propres à assurer l'évolution des territoires relevant du ministère de la France d'outre-mer

Loi n°57-740 du 1 juillet 1957

Loi n° 60-808 du 5 août 1960 d'orientation agricole

Loi n°63-1178 du 28 nov. 1963 relative au domaine public maritime

Loi n°64-706 du 10 juillet 1964 organisant un régime de garantie contre les calamités agricoles

Loi n°65-491 du 29 juin 1965 sur les ports maritimes autonomes

Loi n°67-1253 du 30 décembre 1967 d'orientation foncière

Loi n° 70-612 du 10 juillet 1970 tendant à faciliter la suppression de l'habitat insalubre

Loi n°75-602 du 10 juillet 1975 portant création du conservatoire de l'espace littoral et des rivages lacustres

Loi n°76-629 du 10 juillet 1976 relative à la protection de la nature

Loi n°76-1285 du 31 décembre 1976 portant réforme de l'urbanisme

Loi n° 77-2 du 3 janvier 1977 sur l'architecture

Loi n° 82-213 du 2 mars 1982 relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions

Loi n° 82-600 du 13 juillet 1982 modifiée, relative à l'indemnisation des victimes de catastrophes naturelles

Loi n° 82-653 du 29 juillet 1982 portant réforme de la planification

Loi n° 83-8 du 7 janvier 1983 relative à la répartition de compétences entre les communes, les départements, les régions et l'État

Loi n°83-630 du 12 juillet 1983 relative à la démocratisation des enquêtes publiques et à la protection de l'environnement

Loi n°85-30 du 9 janvier 1985 relative au développement et à la protection de la montagne

Loi n°85-677 du 5 juillet 1985 tendant à l'amélioration de la situation des victimes d'accidents de la circulation et à l'accélération des procédures d'indemnisation

Loi n° 85-729 du 18 juillet 1985 relative à la définition et à la mise en œuvre de principes d'aménagement

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

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

Loi n°88-13 du 5 janvier 1988 d'amélioration de la décentralisation

Loi n°90-449 du 31 mai 1990 visant à la mise en œuvre du droit au logement

Loi n° 91-663 du 13 juillet 1991 portant diverses mesures destinées à favoriser l'accessibilité aux personnes handicapées des locaux d'habitation, des lieux de travail et des installations recevant du public

Loi n° 92-3 du 3 janvier 1992 sur l'eau

Loi n° 93-24 du 8 janvier 1993 sur la protection et la mise en valeur des paysages et modifiant certaines dispositions législatives en matière d'enquêtes publiques

Loi n° 94-112 du 9 février 1994 portant diverses dispositions en matière d'urbanisme et de construction

Loi n° 94-631 du 25 juillet 1994 complétant le code du domaine de l'État et relative à la constitution de droits réels sur le domaine public

Loi n° 95-101 du 2 février 1995 relative au renforcement de la protection de l'environnement

Loi n° 95-115 du 4 février 1995 d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire

Loi n° 96-142 du 21 février 1996 relative à la partie Législative du code général des collectivités territoriales

Loi n°96-393 du 13 mai 1996 relative à la responsabilité pénale pour des faits d'imprudence ou de négligence

Loi n°92-141 du 30 décembre 1996 relative à l'aménagement, la protection et la mise en valeur de la zone dite des cinquante pas géométriques dans les départements d'outre-mer

Loi n° 97-1239 du 29 décembre 1997 de Finances rectificative pour 1997

Loi n° 99-574 du 9 juillet 1999 d'orientation agricole

Loi n° 99-586 du 12 juillet 1999 relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale

Loi n° 2000-647 du 10 juillet 2000 tendant à préciser la définition des délits non intentionnels

Loi n°2000-1208 du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbains

Loi n° 2001-1168 du 11 décembre 2001 portant mesures urgentes de réformes à caractère économique et financier

Loi n° 2002-276 du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité

Loi n° 2003-699 du 30 juillet 2003 relative à la prévention des risques technologiques et naturels et à la réparation des dommages

Loi n° 2003-710 du 1 août 2003 d'orientation et de programmation pour la ville et la rénovation urbaine

Loi n° 2004-811 du 13 août 2004 de modernisation de la sécurité civile

Loi n° 2005-157 du 23 février 2005 relative au développement des territoires ruraux

Loi n°2005-1719 du 30 décembre 2005 de finances pour 2006

Loi n° 2006-872 du 13 juillet 2006 portant engagement national pour le logement

Loi n°2009-967 du 3 août 2009 de programmation relative à la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement

Loi n° 2010-788 du 12 juillet 2010

Loi n° 2010-874 du 27 juillet 2010

Loi n° 2010-559 du 28 mai 2010 pour le développement des sociétés publiques locales

Loi n°2011-525 du 17 mai 2011, de simplification et d'amélioration de la qualité du droit

Loi n° 2011-725 du 23 juin 2011 portant dispositions particulières relatives aux quartiers d'habitat informel et à la lutte contre l'habitat indigne dans les départements et régions d'outre-mer

Loi n° 2014-58 du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles

Loi n° 2014-366 du 24 mars 2014 pour l'accès au logement et un urbanisme rénové

Loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République

Loi n° 2015-992 du 17 août 2015 relative à la transition énergétique pour la croissance verte

Loi n° 2015-1268 du 14 octobre 2015 d'actualisation du droit des outre-mer

Loi n° 2016-1087 du 8 août 2016 pour la reconquête de la biodiversité, de la nature et des paysages

Loi n° 2017-86 du 27 janvier 2017 relative à l'égalité et à la citoyenneté

Loi n° 2018-702 du 3 août 2018 relative à la mise en œuvre du transfert des compétences eau et assainissement aux communautés de communes

Loi n° 2018-1021 du 23 novembre 2018 portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique

Loi n° 2020-1525 du 7 décembre 2020 d'accélération et de simplification de l'action publique

Loi n° 2020-1672 du 24 décembre 2020 relative au Parquet européen, à la justice environnementale et à la justice pénale spécialisée

Loi n° 2020-1721 du 29 décembre 2020 de finances pour 2021

Loi n° 2021-1104 du 22 août 2021 portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets

Loi n° 2021-1520 du 25 novembre 2021 visant à consolider notre modèle de sécurité civile et valoriser le volontariat des sapeurs-pompiers et les sapeurs-pompiers professionnels

Loi n° 2021-1837 du 28 décembre 2021 relative à l'indemnisation des catastrophes naturelles

Loi n° 2022-298 du 2 mars 2022 d'orientation relative à une meilleure diffusion de l'assurance récolte en agriculture et portant réforme des outils de gestion des risques climatiques en agriculture

Propositions de loi et études d'impact

Proposition de loi tendant à assurer une gestion effective du risque de submersion marine, enregistrées à la Présidence du Sénat le 14 décembre 2010, présentées par Messieurs Bruno RETAILLEAU et Alain ANZIANI, Sénat n° 172 et 173, 2010-2011

Proposition de loi, portant adaptation des territoires littoraux au changement climatique, n°3959, 13 juill. 2016

Proposition de loi, portant adaptation des territoires littoraux au changement climatique, n°230, 27 sept. 2017

Projet de loi de finances rectificative n°384 pour 2017

Proposition de loi relative au développement durable des territoires littoraux, Sénat, 30 janv. 2018

Projet de loi de finances n°1490, modifié par le Sénat, pour 2019

Proposition de loi n°2592, adoptée par le Sénat, visant à réformer le régime des catastrophes naturelles, 16 janv. 2020

Projet de loi de finances n°3360 pour 2021, chap. 2, Les crédits consacrés à la prévention des risques, 2021

Étude d'impact, projet de loi portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets, 10 fév. 2021, n°TREX2100379L, p.553

Proposition de loi n°5019 visant à créer un fonds permettant de financer les dispositifs d'aménagement adaptés aux communes concernées par le recul du trait de côte, Ass. Nat., 8 fév. 2022, en ligne https://www.assemblee-nationale.fr/dyn/15/textes/l15b5019_proposition-loi

Proposition de loi, tendant à assurer une gestion effective du risque de submersion marine, n°44, 8 juill. 2022

Projet de loi de finances n°273 pour 2023, Amendement, n°I-CF441, 29 sept. 2022

Projet de loi de finances n°273 pour 2023, Amendement, n°II-CF1284, 19 oct. 2022

Projet de loi de finances pour 2023 : Écologie, développement et mobilité durables, Rapport général n° 115 (2022-2023), tome III, annexe 11, volume 1, 17 nov. 2022, en ligne https://www.senat.fr/rap/l22-115-311-1/l22-115-311-19.html

Proposition de loi, adoptée, par l'Assemblée nationale, visant à renforcer le principe de la continuité territoriale en outre-mer, n° 719, déposée le vendredi 9 juin 2023

Proposition de loi visant à renforcer l'accompagnement des élus locaux dans la mise en œuvre de la lutte contre l'artificialisation des sols, n°1359, Sénat, 15 juin 2023

Lois étrangères

Ley 22/1988, de 28 de julio, de Costas, BOE num. 181, 29 juil. 1988

Ordonnances

Ordonnance du 31 juillet 1681 de la marine relative à la police des ports, côtes et rivages de la mer (dite ordonnance de Colbert)

Ordonnance n° 2004-632 du 1 juillet 2004 relative aux associations syndicales de propriétaires

Ordonnance n° 2005-1527 du 8 décembre 2005 relative au permis de construire et aux autorisations d'urbanisme

Ordonnance n° 2006-460 du 21 avril 2006 relative à la partie législative du code général de la propriété des personnes publiques

Ordonnance n° 2012-34 du 11 janvier 2012 portant simplification, réforme et harmonisation des dispositions de police administrative et de police judiciaire du code de l'environnement

Ordonnance n° 2016-1060 du 3 août 2016

Ordonnance n° 2016-131 du 10 février 2016 portant réforme du droit des contrats, du régime général et de la preuve des obligations

Ordonnance n° 2022-489 du 6 avril 2022 relative à l'aménagement durable des territoires littoraux exposés au recul du trait de côte

Ordonnance n° 2022-1075 du 29 juillet 2022 portant développement des outils de gestion des risques climatiques en agriculture

Décrets

Décret impérial, 14 décembre 1810

Décret impérial, 21 juil. 1856

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

Décret n° 55-885 du 30 juin 1955

Décret n° 59-768 du 26 juin 1959

Décret n°60-944 du 5 septembre 1960 portant organisation du fonds de secours aux victimes de sinistres et calamités et du comité de coordination de secours aux sinistrés

Décret n°60-1219 du 19 novembre 1960 portant création auprès du Premier-ministre d'un comité interministériel permanent pour les problèmes d'action régionale et d'aménagement du territoire

Décret n°63-112 du 14 février 1963 créant une délégation à l'aménagement du territoire et à l'action régionale et fixant les attributions du délégué

Décret n°63-580 du 18 juin 1963 portant création d'une mission interministérielle pour l'aménagement touristique du littoral Languedoc-Roussillon

Décret n°64-275 du 26 mars 1964

Décret n°67-931 du 20 octobre 1967 portant création d'une mission interministérielle pour l'aménagement de la côte-aquitaine (MIACA) auprès de la délégation à l'aménagement du territoire et à l'action régionale (DATAR)

Décret n°68-484 du 28 mai 1968 dans l'intitulé du décret 59768 du 29 juin 1959 tendant à préserver le caractère du littoral Provence Côte d'azur les mots « du littoral Provence Côte d'azur » sont remplacés par les mots « de certains départements »

Décret n°77-1141 du 12 octobre 1977 pris pour l'application de l'article 2 de la loi n° 76-629 du 10 juillet 1976 relative à la protection de la nature

Décret n°79-716 du 25 août 1979 approuvant la directive d'aménagement national relative à la protection et à l'aménagement du littoral

Décret n°81-1012 du 12 novembre 1981 relatif à l'étude et à la prévention des risques naturels majeurs

Décret n°82-706 du 10 août 1982 relatif aux opérations de réassurance des risques de catastrophes naturelles par la caisse centrale de réassurance

Décret n°84-328 du 3 mai 1984 relatif à l'élaboration des plans d'exposition aux risques naturels prévisibles

Décret n°86-1252 du 5 décembre 1986 relatif au contenu et à l'élaboration des schémas de mise en valeur de la mer

Décret n°89-694 du 20 septembre 1989

Décret n°92-838 du 25 août 1992 modifiant l'article R. 146-2 du code de l'urbanisme

Décret du nº 98-865 du 23 septembre 1998

Décret n°2004-308 du 29 mars 2004 relatif aux concessions d'utilisation du domaine public maritime en dehors des ports

Décret n°2004-309 du 29 mars 2004 relatif à la procédure de délimitation du rivage de la mer, des lais et relais de la mer et des limites transversales de la mer à l'embouchure des fleuves et rivières

Décret n°2005-3 du 4 janvier 2005 modifiant le décret n° 95-1089 du 5 octobre 1995 relatif aux plans de prévention des risques naturels prévisibles

Décret n°2005-1156 du 13 septembre 2005 relatif au plan communal de sauvegarde et pris pour application de l'article 13 de la loi n° 2004-811 du 13 août 2004 de modernisation de la sécurité civile

Décret n°2006-504 du 3 mai 2006 portant application de l'ordonnance n° 2004-632 du 1er juillet 2004 relative aux associations syndicales de propriétaires

Décret n°2006-798 du 6 juillet 2006

Décret n° 2007-1586 du 8 novembre 2007 relatif aux schémas de mise en valeur de la mer et modifiant le décret n° 86-1252 du 5 décembre 1986 ainsi que le code de l'urbanisme et le code de l'environnement

Décret n° 2015-526 du 12 mai 2015 relatif aux règles applicables aux ouvrages construits ou aménagés en vue de prévenir les inondations et aux règles de sûreté des ouvrages hydrauliques

Décret n° 2016-1504 du 8 novembre 2016 portant publication de l'accord de Paris adopté le 12 décembre 2015, signé par la France à New York le 22 avril 2016

Décret n° 2016-2009 du 30 décembre 2016 fixant pour les années 2016 à 2020 les modalités d'application de l'article L. 361-4 du code rural et de la pêche maritime en vue de favoriser le développement de l'assurance contre certains risques agricoles

Décret n° 2017-724 du 3 mai 2017 intégrant la planification maritime et le plan d'action pour le milieu marin dans le document stratégique de façade

Décret n° 2021-518 du 29 avril 2021 relatif au fonds de prévention des risques naturels majeurs (modification de la partie réglementaire du code de l'environnement)

Décret n° 2022-750 du 29 avril 2022 établissant la liste des communes dont l'action en matière d'urbanisme et la politique d'aménagement doivent être adaptées aux phénomènes hydrosédimentaires entraînant l'érosion du littoral

Décret n° 2022-988 du 4 juillet 2022 relatif aux espaces urbains et secteurs occupés par une urbanisation diffuse de la zone dite des cinquante pas géométriques en Guadeloupe et en Martinique

Décret n° 2023-698 du 31 juillet 2023 modifiant le décret n° 2022-750 du 29 avril 2022 établissant la liste des communes dont l'action en matière d'urbanisme et la politique d'aménagement doivent être adaptées aux phénomènes hydrosédimentaires entraînant l'érosion du littoral

Décret n° 2023-822 du 25 août 2023 modifiant le décret n° 2013-392 du 10 mai 2013 relatif au champ d'application de la taxe annuelle sur les logements vacants instituée par l'article 232 du code général des impôts

Arrêtés

Arrêté préfectoral du 16 mars 2006

Arrêté du 28 avril 2010 fixant le montant maximal des subventions accordées pour les acquisitions amiables de biens sinistrés et les mesures mentionnées au 2° du I de l'article L. 561-3 du code de l'environnement

Arrêté du 18 février 2013 fixant le barème de l'aide financière prévue aux articles 1er, 2,3 et 6 de la loi n°2011-725 du 23 juin 2011

Instructions et directives nationales

Instruction du 4 août 1976 concernant la protection et l'aménagement du littoral et des rivages des grands lacs

Directive du 25 octobre 1977, Fernand Icart, non publiée au J.O

Instruction du 22 oct. 1991, sur la protection et l'aménagement du littoral

Circulaires

Circulaire du 3 janvier 1973 relative à l'utilisation du domaine public maritime en dehors des ports de commerce et de pêche

Circulaire du 1 juin 1977, Amélioration de l'habitat, J.O.R.F 28 juil.1977

Circulaire n° 84-90 du 27 mars 1984 relative à l'indemnisation des victimes de catastrophes naturelles

Circulaire du 13 mai 1991 relative à l'amélioration de la qualité des eaux littorales et à la participation de l'État aux contrats de baie

Circulaire n°91-71 du 15 mai 1991 relative aux zones naturelles d'intérêt écologique faunistique et floristique

Circulaire relative aux arrêtés du 5 septembre 2000, renforçant le lien entre l'indemnisation des dommages résultant des catastrophes naturelles et les mesures de prévention de ces risques, 24 nov. 2000, n°INTE0000267C

Circulaire du 21 janvier 2004 relative à la maîtrise de l'urbanisme et d'adaptation des constructions en zone inondable, non paru au J.O, publiée le 15 août 2023 au BOMEDD n°15, NOR : DEVP0430129C

Circulaire du 11 janvier 2005 relative à la mise en œuvre de l'appel à projets pour un développement équilibré des territoires littoraux par une gestion intégrée des zones côtières

Circulaire n° 2005-57 UHC/PS1 du 15 septembre 2005 relative aux nouvelles dispositions prévues par le décret n°2004-310 du 29 mars 2004 relatif aux espaces remarquables du littoral et modifiant le code de l'urbanisme

Circulaire n°2006-31 du 14 mars 2006 relative à l'application de la loi littoral**,** non paru au J.O

Circulaire du 23 avril 2007 relative au financement par le fonds de prévention des risques naturels majeurs (FPRNM) de certaines mesures de prévention, n°DEVP0700217C

Circulaire du 7 avril 2010 relative aux mesures à prendre suite à la tempête Xynhtia du 28 février 2010, n°1005597J, en ligne https://www.bulletin-officiel.developpement-durable.gouv.fr/notice?id=Bulletinofficiel-0024204&reqId=41c654db-c898-4163-bc45-b16fcbf325d8&pos=8

Circulaire du 12 mai 2011 relative à la labellisation et au suivi des projets PAPI 2011 et opérations de restauration des endiguements PSR, n°DEVP1112697C

Circulaire du 27 juillet 2011 relative à la prise en compte du risque de submersion marine dans les plans de prévention des risques littoraux, n°DEVP1119962C

Circulaire du 2 août 2011 relative à la mise en œuvre des plans de prévention des risques naturels littoraux, n°DEVP1113131C, en ligne, https://www.bulletin-officiel.developpement-durable.gouv.fr/notice?id=Bulletinofficiel-0025183&reqId=7350db77-6947-4877-b481-9a5dac0788b1&pos=4

Circulaire relative aux conditions et modalités de versement des secours d'extrême urgence aux victimes d'accident, de sinistre ou de catastrophe de grande ampleur, 12 juill. 2017, n°INTE1719314C

Circulaire n°INTE1911312C du 10 mai 2019, Procédure de reconnaissance de l'état de catastrophe naturelle - Révision des critères permettant de caractériser l'intensité des épisodes de sécheresse-réhydratation des sols à l'origine de mouvements de terrain différentiels

Notes techniques

MTES, Note technique relative au Fonds de prévention des risques naturels majeurs, 11 fév. 2019, n° NOR ECOT1904359C, en ligne https://aida.ineris.fr/node/37202/printable/print

Questions parlementaires

Question n°115 publiée au JO, M. Fidelin Daniel, publiée au J.O, 4 fév. 2003, p. 621

Question n°63458, M. Jean Leonetti, publiée au J.O, 2 sept. 2014, p. 7279

Question n°912281, Mme Pascale Got, publiée au J.O, 24 nov. 2015, p. 8425

Question n°03421 de M. Yannick Botrel, publiée au J.O Sénat, 22 fév.. 2018, p.761

Réponses ministérielles

Réponse ministérielle n°27724, J.O Sénat, 27 mai 1977

Réponse ministérielle n°5084, J.O Sénat, 26 mai 1982

Réponse du ministère de l'écologie du développement durable et de l'énergie, J.O Ass. Nat., 15 sept. 2015, p. 7021

Réponse du ministère de l'Environnement, de l'énergie et de la mer, chargé des relations internationales sur le climat, publiée au J.O Sénat, 1er sept. 2016, question écrite n°22509, p. 3739

Réponse du ministère de la Cohésion des territoires et des relations avec les collectivités territoriales, J.O Sénat, 13 juin 2019, p. 3084

Réponse du ministère de la transition écologique, J.O Ass. Nat. 8 fév. 2022, p. 862

Réponse du ministère de la transition écologique et de la cohésion des territoires, 24 août 2023, JO Sénat, p. 5105, en ligne https://www.senat.fr/questions/base/2022/qSEQ220701523.html

Documents administratifs, documents locaux et délibérations

ANRU, Le Nouveau Programme National de Renouvellement Urbain (NPNRU), 2014, en ligne https://www.anru.fr/le-nouveau-programme-national-de-renouvellement-urbain-npnru

Avant-projet sommaire, Reconstruction de la digue, Commune de Wissant, p. 14, en ligne https://www.amisdewissant.com/images/stories/documents/Avant-projet-digue-nov2010.pdf

Avis de participation du public par voie électronique portant sur le projet de délimitation du domaine public maritime sur une partie du littoral de la commune de Soulac-sur-Mer, DDTM, Service des procédures environnementales, 2023, en ligne https://www.gironde.gouv.fr/contenu/telechargement/66686/496741/file/AVIS%20DE%20PPVE-%20DPM-%20SOULAC%20SUR%20MER.pdf

CDL, Conseil d'administration, point n°2.1.1, 24 sept. 2013, p.3, en ligne https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=&ved=2ahUKEwjEnau67a2CAxV_U6QEHY3EAcUQFnoECBUQAQ&url=https%3A%2F%2Fwww.conservatoire-du-littoral.fr%2Finclude%2FviewFile.php%3Fidtf%3D4359%26path%3Dbc%252F4359_792_gestion-du-trait-de-cote-Principe-d-action-Orientations-strategiques_24-09-2013.pdf&usg=AOvVaw2q0MNGgXQhnF77ApTefXiZ&opi=89978449

DDTM Pas-de-Calais, Stratégie départementale de gestion du domaine public maritime naturel, Diagnostic, oct. 2014, en ligne, https://www.pas-de-calais.gouv.fr/contenu/telechargement/14526/91769/file/Diagnostic+de+la+strat

CDL, Stratégie d'intervention 2015-2050, Conservatoire du littoral, p. 15, en ligne https://www.conservatoire-du-littoral.fr/97-stategie-d-intervention-2015-2050.htm

CDL, Plaquette, *Des sites laboratoires d'une gestion souple du littoral*, 2015, p.1, en ligne file:///Users/hugovangrevelynghe-rivet/Downloads/Le-Conservatoire-du-littoral-et-les-changements-climatiques.pdf

CEREMA, *Évaluation des enjeux potentiellement atteints par le recul du trait de côte*, 11 juill. 2019, p. 3, en ligne

CEREMA, Plaquette de présentation du projet de la CCT2C, fiche de référence, *Communauté de communes Terre des 2 Caps - Élaboration d'un projet de territoire du site remarquable de la baie de Wissant face aux enjeux du changement climatique*, déc. 2021, en ligne https://www.cerema.fr/system/files/fiches/2022/01/terre2caps_03122021.pdf

Compte-rendu des réunions de la commission « Trait de côte », 2020, en ligne, https://www.amisdewissant.com

Conclusions et avis sur le projet de PPRL du Boulonnais (Ambleteuse, Audinghen, Audresselles, Tardinghen etc)., commission d'enquête, 11 juil. 2017, p. 7, en ligne https://www.pas-de-calais.gouv.fr/contenu/telechargement/33937/220165/file/Rapport+de+la+Commission+d'enqu%C3%AAte-min-ilovepdf-compressed.pdf

Contrat d'objectifs et de performance entre l'État et le Conservatoire du littoral 2021-2025, 15 juin 2021, en ligne, http://85.31.222.100/alexandrie-7/seam/resource/directMedia/xn-bsffhiUFDwK3gy2Ttc_6S42kqvuae;jsessionid=1417911a161d6a23c8fb3f3d7ec9?binaryFileId=2344&cid=765

Documents d'objectifs Natura 2000, *secteur biogéographique Atlantique, Document opérationnel issu de la révision du docob*, Site Natura 2000 FR 7200713, avr. 2014, en ligne https://dune-littorale-aquitaine.n2000.fr/sites/dune-littorale-aquitaine.n2000.fr/files/documents/page/docob_l04_texte_v2.pdf

DDTM Ille-et-Vilaine, Document, *Foire aux questions, PPRL de la Baie de Bourgneuf Sud par la DDTM 85 et complétée suite aux questions relayées par les associations à la DDTM 44*, janv. 2016, p. 6, en ligne https://www.loire-

atlantique.gouv.fr/contenu/telechargement/19944/144291/file/Bilan_concertation_baie_bourgneuf_nord_annexes.pdf

DGPR, *Apprentissage en alternance Réduction de la vulnérabilité – Dispositif expérimental « Mieux reconstruire après inondation » (MIRAPI)*, 2021, p. 2, en ligne https://www.pass.fonction-publique.gouv.fr/files/2021-05/Fiche%20de%20mission%20apprenti%20-%20Exp%C3%A9rimentation%20mieux%20reconstruire%20apr%C3%A8s%20inondation.pdf

Étude d'impact, *Évolution du mouvement de la dune d'Aval - Commune de Wissant*, BPH Géomètre Expert et Ingénierie, N2P Mase, n°9205C9413, derniers relevés effectués le 14 fév. 2014, fourni par Ass. « Les Amis de la baie de Wissant »

LIFTI, Web-conférence, *Changement climatique et foncier : faire face au recul du trait de côte. Avec quelles stratégies foncières et quelle rôle des élus ?* 28 mai 2021

Marché public n°1401810, travaux, *Réfection du cordon dunaire de Sète à Marseillan,* Communauté d'agglomération du Bassin de Thau, 10 mars 2015

MEDDE, *Guide méthodologique : Plan de prévention des risques littoraux*, mai 2014, p. 136, en ligne https://www.ecologie.gouv.fr/sites/default/files/Guide_m%C3%A9thodo_PPRL_%202014.pdf

Observations pour l'enquête publique sur l'aménagement du Lido de Sète à Marseillan, déposés par les associations Réseau Hippocampe, Sète à Bâbord et Sauvons la Plage Libre, 24 juin 2010, en ligne http://sauvonslaplagelibre.free.fr

Rapport de présentation, Plan Local d'Urbanisme, Marseillan, 2017, p. 16, en ligne https://www.ville-marseillan.fr/storage/2019/08/1.-RAPPORT_Modif_1.pdf

CCT2C, Rapport d'orientations budgétaires, 2023, p. 15, en ligne, https://www.terredes2caps.fr/sites/default/files/2023-03/annexe_q8_-_rob.pdf

REGION NORMANDIE, Appel à projets, *Promouvoir l'adaptation au changement climatique, la prévention des risques et la résilience aux catastrophes du littoral normand, démarches d'animation territoriale*, num. 21-27 – OS 2.4, 2022, en ligne https://www.normandie.fr/sites/default/files/2022-12/aap_animation_territoriale_vf.pdf

TABLE DE JURISPRUDENCE

Juridiction administratives et Tribunal des conflits

CONSEIL D'ÉTAT

CE, 4 févr. 1944, n° 62929

CE, 21 juin 1895, n°82490

CE, 17 juin 1932, *Ville de Castelnaudary*, n°12045

CE, 17 mai 1946, *ministre des Travaux publics c. Commune de Vieux Boucau*

CE, 14 mars 1951, *Frouin et autres*

CE, 23 mai 1958, *Consorts Amoudruz*

CE, 4 avr. 1962, n°49258

CE, 28 avr. 1967, n°65449

CE, 6 janv. 1971, n°75282

CE, 28 mai 1971, *Ville nouvelle Est*, n°78825

CE, Ass., 30 mars 1973, n°88151

CE, 12 oct. 1973, *Kreitmann*, n°86682

CE, 6 fév. 1976, n°95784

CE, 16 nov. 1977, n°01786

CE, 23 fév. 1979, n°04467

CE, 23 mars 1979, n°09860

CE 27 juil. 1979, n°96246

CE, 27 juil. 1979, n°06875

CE, 10 oct. 1980, n°12783

CE, 24 juillet 1981, n°80391

CE, 7 fév. 2005, *Soleil d'Or et Commune de Menton*, n°264315

CE, 7 juin 1985, n°48390,

CE, 14 mars 1986, n°20670

CE, 14 mars 1986, n°96272

CE, 19 mai 1989, n°41541

CE, 22 mars 1991, n°97820

CE, 29 mai 1991, n°97315

CE, 19 mai 1993, *Association « Les Verts Var »*, n°124983

CE, 12 février 1993, *Commune de Gassin*, n°128251-129406

CE, 4 fév. 1994, n°116225

CE, 12 avr. 1995, n°137300

CE, 13 oct. 1995, n°157019

CE, 8 nov. 1995, n°141090

CE, 29 mai 1996, n°142927

CE, 3 juil. 1996, *Société civile immobilière Mandelieu*, n°137623

CE, 8 juill., 1996, n°154870

CE, 6 janv. 1997, *Ass. Des amis de Saint-Palais-sur-Mer*, n°97305

CE, 15 janv. 1997, *Soc. Civ. Immo. Le Grand Large*, n°123953

CE, 10 fév. 1997, n°125534

CE, 28 mars 1997, n°170856

CE, 8 avr. 1998, n°181573

CE, 21 avr. 1997, n°137565

CE, 11 mars 1998, n°144301

CE, 17 juin 1998, n°169463

CE, 28 juil. 1998, n°158543

CE, 5 juill. 1999, n°197287

CE, 27 septembre 1999, *Commune de Bidart*, n°178866-178869

CE, 15 oct. 1999, *Commune de Logonna Daoulas*, n°198578, 198579

CE, 15 mars 2000, n°213215

CE, 13 fév. 2002, n°235326

CE, 22 fév. 2002, n°208769

CE, 29 avr. 2002, n°228830

CE, 7 fév. 2003, n°236824

CE, 2 juin 2003, n°249321

CE, 9 juillet 2003, n°235325

CE, 3 mars 2004, n°241152

CE, 11 mai 2004, *Association AC ! et autres*, n°255886

CE, 28 juill. 2004, n°256511

CE, 29 déc. 2004, n°257804

CE, 20 avr. 2005, n°248233

CE, 27 juin 2005, n°262199

CE, 27 juil. 2005, *Comité de sauvegarde du port Vauban-Vielle-Ville et Antibes-Est*, n°264336

CE, 30 sept. 2005, n°263442

CE, 10 oct. 2005, n°259205

CE, 3 mai 2006, n°261956

CE, 9 mai 2006, n°292398

CE, 19 juin 2006, n°266435

CE, 26 juil. 2006, n°27262

CE, 12 mars 2007, n°289031

CE, 6 juin 2007, n°292942

CE, 25 juil. 2007, n°278190

CE, 3 oct. 2008, *Commune d'Annecy*, n°297931

CE, 16 avr. 2010, n°320667

CE, 19 juil. 2010, *Association du quartier Les Hauts de Choiseul*, n°328687

CE, 13 juill. 2011, n°347529

CE, 12 juin 2013, n°360702

CE, 17 oct. 2013, n°370481

CE, 6 nov. 2013, n°349245

CE, 26 fév. 2014, n°351514

CE, 3 avr. 2014, *Commune de Bonifacio*, n°360902

CE, 3 mars 2017, n°390368

CE, 20 mars 2017, n°39291

CE, 22 sept. 2017, n°400825

CE, 15 nov. 2017, n°403367

CE, 17 janv. 2018, n°398671

CE, 16 août 2018, n°398671

CE, 25 fév. 2019, n°410170

CE, 3 juin 2020, n°422182

CE, 22 juil. 2020, n°426139

CE, 19 nov. 2020, n°427301

CE, 31 mai 2021, n°434733

CE, 1er juil. 2021, *Grande-Synthe*, n°427301

CE, 22 avr. 2022, n°450229

CE, 14 juin 2022, n°455050

CE, 21 avr. 2023, n°456788

CE, 10 mai 2023, *Grande-Synthe*, n°467982

COUR ADMINISTRATIVE D'APPEL

CAA Nancy, 19 mars 1992, n°90NC00420

CAA Bordeaux, 27 déc. 1993, n°91BX00685

CAA Lyon, 28 fév. 1995, n°94LY00911

CAA Bordeaux, 3 avr. 1995, n°94BX00378

CAA Lyon, 26 sept. 1995, n°09LY00409

CAA Bordeaux, 2 déc. 1996, n°95BX01522

CAA Lyon, 5 déc. 1996, n°94LY00502

CAA Lyon, 31 déc. 1996, n°93LY01323

CAA Lyon, 8 juillet 1997, n°094LY01260

CAA Bordeaux, 26 mars 1998, n°95BX01225

CAA Bordeaux, 21 déc. 2000, n°97BX01743

CAA Paris, 14 juin 2001, n°99PA00787

CAA Bordeaux, 27 nov. 2001, n°98BX01319

CAA Bordeaux, 27 mars 2003, n°99BX00764

CAA Marseille, 13 nov. 2003, n°99MA02199

CAA Nantes, 26 déc. 2003, *Commune de Lannilis*, n° 02NT01147

CAA Lyon, 15 juin 2004, n°02LY01879

CAA Lyon, 27 juil. 2004, n°02LY01552

CAA Marseille, 25 nov. 2004, n°00MA02384

CAA Marseille, 19 oct. 2006, n°03MA01967

CAA Marseille, 15 oct. 2009, n°08M100421

CAA Nantes, 10 nov. 2009, n°09NT0379

CAA Marseille, 20 nov. 2009, n°08MA02832

CAA Nantes, 1er juin 2010, n°09NT01448

CAA Marseille, 8 oct. 2013, n°11MA03682

CAA Marseille, 30 janv. 2014, n°12MA00011

CAA Nantes, 6 fév. 2014, n°12NT03129

CAA Marseille, 06 mai 2014, n°10MA04256

CAA Lyon, 30 sept. 2014, n°13LY02421

CAA Bordeaux, 2 avr. 2015, n°13BX02367

CAA Nantes, 11 mai 2015, n°14NT00865

CAA Bordeaux, 09 fév. 2016, n°14BX03289

CAA Marseille, 21 avr. 2016, n°14MA04602

CAA Marseille, 24 mars 2016, n°14MA04559

CAA Bordeaux, 16 juin 2016, n°14BX02616

CAA Marseille, 29 juin 2017, n°15M104890

CAA Marseille, 26 janv. 2018, n°16MA01346

CAA Nantes, 8 fév. 2019, n°17NT01730

CAA Bordeaux, 19 mai 2020, *SCI du Four Sud*, n°18BX00546

CAA Nantes, 30 mars 2021, n°20NT00090

CAA Nantes, 17 sept. 2021, n°20NT02508

TRIBUNAL ADMNISTRATIF

TA Nantes, 8 mars 1984, rec. Leb.

TA Nice, 17 déc. 1987, n°157287

TA Nice, 29 mars 1990, *Syndicat agricole des Maures-Esterel et 26 autres c. Société civile agricole du port de Saint-Aygulf et 6 autres*, n°2077/89/II

TA Versailles, 10 juil. 1991, *Préfet des Yvelines*, n°904591

TA Rennes, 5 mars 1992, n°902338

TA Grenoble, 2 juin 1994, *Sieur Raymond et autres*

TA Strasbourg, 12 sept. 1997, n° 942516

TA Nantes, 19 sept. 2006, n°033611

TA Rennes, 27 avr. 2009, *Préfet du Morbihan*, n°0901407

TA Nantes, 29 avr. 2010, *Association de défense des victimes des inondations de la Faute-sur-mer*, n°1002332

TA Mayotte, 6 oct. 2011, n°1000048

TA Lille, 29 mars 2012, *Communauté de communes Sambre Avesnois*, n°1201729

TA Bordeaux, 25 sept. 2014, n° 1301417-1301705-1301938

TA Clermont-Ferrand, 17 déc. 2015, n°14011577

TA Nantes, 18 janv. 2017, n°1411130

TA Rennes, 31 août 2017

TA Nantes, 12 fév. 2018, n°1504942, n°1607012, n°1504909, n°1700446

TA Amiens, 2 mai 2018, n°1601350

TA Lille, 22 janv. 2020 n°190588

TA Montpellier, 21 mars 2021, n°1905928

TA Paris, 14 oct. 2021, n°1904967, 1904968, 1904972, 1904976/4-1

TA Rennes, 22 nov. 2021, n°1904347

CONCLUSIONS DU RAPPORTEUR PUBLIC

BAUDOIN M., conclu. sur CE, 6 nov. 1970, n°76860

CREPEY E., conclu. sur CE, 19 juin 2013, *Commune de la Teste-de-Buch*, n°342061

LALLET A., conclu. sur CE, 8 avril 2015, n°376821, 18 mars 2015, p. 2, en ligne https://www.conseil-etat.fr/fr/arianeweb/CRP/conclusion/2015-04-08/376821?download_pdf

LEROY A.M., conclu. sur CE, 29 mai 1991, n°973315

MEHL-SHOUDER M.C, conclu. sur **TA Nice**, 23 déc. 1996, *Association Vivre dans la presqu'île de Saint-Tropez c. commune de Ramatuelle*, BJDU 1/1998, p. 2

Juridictions judiciaires

TRIBUNAUX DE GRANDE INSTANCE

TGI Bonneville, *Montroc*, 17 juill. 2003

TRIBUNAUX JUDICIAIRES

TJ Bordeaux, 25 mai 2023, n°22/00038

COUR D'APPEL

CA Caen, 22 nov. 2005, n°0302837

CA Versailles, 4 fév. 2009, n°0808775

CA Poitiers, 4 avr. 2016, n°16/00199

COUR DE CASSATION

Cass., plén. 23 juin 1972, n°7012960

Cass. 1ère civ., 7 fév. 1995, n°9116706

Cass. crim. 25 juin 1996, n°9586205

Cass. 3ème civ., 29 avr. 1997, n°9516618

Cass. 3ème civ., 20 mai 1998, n° 9619276

Cass. 3ème civ., 2 fév. 1999, n°98-70011

Cass. crim., 9 novembre 1999, n°98-81.746

Cass. civ. 9 nov. 1999, n°9716306

Cass. crim., 12 déc. 2000, n°9883969

Cass. crim., 14 mars 2000, n°9982871

Cass. crim. 10 mai 2000, n°9980784

Cass. crim. 31 janv. 2001, n°0081013

Cass. 1ère civ., 4 avril 2001, n°9813285

Cass. crim., 11 déc. 2001, n°0087705

Cass. 3ème civ., 18 déc. 2001, n°0014016

Cass. 2ème civ., 12 déc. 2002, n°9819111

Cass. crim. 18 mars 2003, n°0283523

Cass. crim., 6 avr. 2004, n°0382394

Cass. crim., 19 oct. 2006, n°0514525

Cass. crim., 30 oct. 2007, n°0689365

Cass. com., 20 nov. 2007, n°06-13.055

Cass. com., 12 fév. 2008, n°07-10.242

Cass. civ. 20 janv. 2010, n°0818108

Cass. 3ème civ., 16 mars 2011, n°0969544

Cass. civ. 11 sept. 2014, n°1317236

Cass. civ. 26 mars 2015, n°1414661

Cass. crim., 14 avril 2015, n°1485334

Cass. crim., 2 mai 2018, n°1683432

Cass. civ. 6 mai 2021, n°1925395

Cass. 3ème civ., 15 fév. 2024, n°2216460

CONSEIL CONSTITUTIONNEL

CC, 23 sept. 1987, n°87-151 DC

CC, 28 juill. 1989, n°89-260 DC

CC, 17 sept. 2010, n°2010-26 QPC

CC, 4 fév. 2011, n°2010-96 QPC

CC, 20 avr. 2012, n°2012-236 QPC

CC, 24 mai 2013, n°2013-316 QPC

CC, 27 sept. 2013, n°2013-344 QPC

CC, déc., 9 sept. 2014, *Commune de Tarasco,* n°2014-411

CC, 6 avr. 2018, *Syndicat secondaire Le Signal*, décision n° 2018-698 QPC

CC, 3 avr. 2020, n°2020-834 QPC

CC, 13 août 2021, n°2021-825 DC

COUR DES COMPTES ET CHAMBRES RÉGIONALES DES COMPTES

CDC, référé, *Gestion du Conservatoire de l'espace littoral et des rivages lacustres*, 4 avr. 2013, en ligne https://www.ccomptes.fr/fr/publications/gestion-du-conservatoire-de-lespace-littoral-et-des-rivages-lacustres-celrl

CRC Aquitain Limousin Poitou-Charentes, Rapport d'observations définitives sur la gestion du Groupement d'Intérêt Public « Littoral Aquitain », Exercices 2011 et suivants, contrôle num. 2016-0100, 24 nov. 2016, en ligne, https://www.ccomptes.fr/fr/documents/33772

CDC, référé relatif au fonds de prévention des risques naturels majeurs, 5 déc. 2016, num. S2016-3768, en ligne https://www.ccomptes.fr/sites/default/files/EzPublish/20170302-refere-S2016-3768-fonds-prevention-risques-naturels-majeurs.pdf

CDC, référé, *L'établissement, le contrôle et le recouvrement de l'impôt en outre-mer*, 6 mars 2018, num. S2018-0132, en ligne https://www.ccomptes.fr/sites/default/files/2018-06/20180625-refere-S2018-0132-impot-outre-mer.pdf

CRC Hauts-de-France, Rapport d'observations définitives et sa réponse sur la gestion de la Communauté de communes de la terre des 2 caps, Exercices 2014 et suivants, 4 sept. 2020, p. 12, en ligne, https://www.ccomptes.fr/sites/default/files/2023-10/HFR202071.pdf

CRC Hauts-de-France, Rapport d'observations définitives et sa réponse, Communauté de Communes de la terre des Deux-Caps, *Enquête nationale relative à la gestion du trait de côte*, Exercices 2018 et suivants, 17 nov. 2023, en ligne https://www.ccomptes.fr/fr/publications/communaute-de-communes-de-la-terre-des-2-caps-pas-de-calais-0

Juridiction européennes

COUR EUROPEENNE DES DROITS DE L'HOMME

CEDH, 23 sept. 1982, n°7151/75 ; n°7152/75

CEDH, 11 avr. 2002, n°46044/99

CEDH, 11 oct. 2005, n°37451/97

CEDH, 27 janv. 2009, *Tatar c. Roumanie*, n°67021/01

CEDH, 29 mars 2010, *Depalle c. France*, n°34044/02

CEDH, 9 avr. 2024, *Verein Klimaseniorinnen Schweiz et autres c. Suisse*, n°53600/20

CEDH, 9 avr. 2024, *Carême c. France*, n°7189/21

CEDH, 9 avr. 2024, *Duarto Agostinho et autres c. Portugal*, n°39371/20

Juridictions internationales

TRIBUNAL ARBITRAL DE LA HAYE

Trib. La Haye, 12 juill. 2016, n°2013-19

Trib. La Haye, 26 mai 2021, *Milieudefensie et a. c. Royal Dutch Shell*, nº C/09/571932

COUR D'APPEL DE LA HAYE

CA La Haye, 9 oct. 2018, *État des Pays-Bas c. Fondation Urgenda*, n° 200.178.245/01

COUR INTERNATIONALE DE JUSTICE

CIJ, 13 déc. 2007, *Différend territorial et maritime, Nicaragua c. Colombie*, exceptions préliminaires, Recueil 2007, p. 832

CIJ, 2 fév. 2018, *Certaines activités menées par le Nicaragua dans la région frontalière (Costa Rica c. Nicaragua)*, rôle général n°150

Juridictions étrangères

New Zealand Immigration and Protection Tribunal, 25 juin 2013, NZIPT 800413, en ligne https://www.refworld.org/jurisprudence/caselaw/nzipt/2013/en/122924

INDEX

(Les numéros renvoient aux numéros de page)

A

acceptabilité sociale · 52, 116, 135, 195, 199, 204, 215, 217, 220, 238, 240, 245, 279, 313, 315, 318, 339, 374, 377, 379, 383, 399, 413, 415, 430, 442, 452, 456, 458, 482, 484, 498, 504, 509, 511, 524, 573, 609, 613, 621
Ambleteuse · 5, 49, 50, 51, 52, 53, 102, 222, 225, 227, 228, 232, 236, 243, 318, 329, 382, 383, 429, 430, 431, 432, 433, 434, 441, 442, 444, 445, 446, 447, 448, 450, 459, 461, 462, 464, 485, 486, 499, 501, 591, 592, 634, 635, 636, 637, 638, 642, 684, 713, 714
assurance · 166, 187, 216, 239, 263, 266, 268, 307, 308, 309, 315, 514, 515, 517, 518, 519, 520, 521, 523, 524, 525, 526, 527, 530, 532, 533, 537, 539, 541, 542, 543, 545, 546, 547, 548, 550, 551, 552, 553, 554, 555, 557, 558, 562, 563, 569, 570, 571, 572, 574, 575, 582, 624, 645, 649, 663, 674, 678

B

bail réel · 48, 205, 208, 374, 387, 395, 601, 609, 610, 611
Barnier · 26, 35, 36, 41, 103, 104, 165, 166, 167, 169, 197, 205, 209, 216, 218, 226, 238, 240, 241, 242, 243, 269, 337, 554, 557, 565, 568, 569, 570, 571, 572, 573, 574, 576, 577, 578, 579, 580, 581, 582, 586, 594, 595, 597, 600, 604, 606, 607, 608, 624, 625, 627, 629, 631, 651, 652

C

carte communale · 172, 399, 468, 476, 478
CatNat · 514, 515, 520, 522, 523, 525, 526, 527, 528, 529, 535, 536, 537, 538, 539, 540, 543, 544, 548, 549, 550, 553, 556, 557, 559, 563, 565, 568, 571, 572, 575, 576, 577, 584, 595, 625, 627, 653
CDL · 11, 51, 138, 151, 170, 171, 172, 174, 175, 177, 217, 231, 233, 237, 298, 389, 403, 405, 427, 428, 443, 486, 604, 610, 615, 616
CGV · 12, 146, 177, 194, 316
changement climatique · 28, 54, 76, 93, 97, 102, 116, 129, 130, 131, 135, 136, 175, 200, 202, 204, 205, 207, 218, 224, 233, 247, 253, 326, 344, 349, 359, 366, 374, 446, 463, 466, 467, 473, 474, 530, 532, 537, 579, 586, 608, 609, 610, 615, 618, 631, 645, 646, 652, 659, 660, 661, 663, 664, 668, 674, 684, 685, 713
contrôle de légalité · 43, 91, 148, 193, 199, 251
côte aquitaine · 46, 78, 79, 80, 230, 231, 329, 483, 484
côte d'Opale · 136, 230

D

délits · 289, 290, 291, 292, 296, 297, 300, 310, 647, 671
déplacé · 197, 341, 342, 343, 348, 351, 353, 354, 366, 429
déplacement · 27, 132, 340, 341, 342, 347, 350, 352, 354, 356, 360, 362, 366, 370, 371, 404, 489, 622, 631
digue · 36, 46, 49, 50, 76, 152, 153, 155, 158, 182, 201, 229, 234, 237, 242, 262, 295, 304, 317, 334, 421, 424, 425, 429, 431, 432, 441, 444, 447, 461, 463, 464, 475, 500, 502, 589, 683
domaine public · 24, 32, 55, 144, 145, 146, 150, 151, 152, 153, 155, 156, 157, 159, 178, 217, 219, 277, 313, 314, 315, 316, 318, 323, 326, 327, 328, 329, 332, 333, 334, 373, 412, 421, 555, 647, 650, 657, 669, 671, 678, 680, 683
DPM · 13, 24, 144, 145, 147, 148, 149, 150, 151, 153, 154, 156, 171, 175, 178, 193, 198, 247, 277, 313, 314, 315, 316, 317, 321, 322, 324, 326, 327, 328, 329, 330, 331, 332, 333, 334, 337, 413, 417, 421, 425, 428, 522, 580, 582, 657
droits fondamentaux · 197, 340, 344, 346, 349, 353, 361, 363, 370

E

environnement · 15, 19, 20, 21, 22, 23, 24, 25, 26, 27, 29, 30, 31, 32, 33, 34, 37, 42, 43, 45, 46, 47, 51, 53, 54, 58, 60, 62, 64, 67, 68, 76, 79, 84, 85, 87, 88, 90, 91, 92, 94, 96, 97, 98, 101, 102, 104, 105, 106, 107, 109, 111, 112, 114, 115, 116, 117, 118, 119, 120, 122, 125, 126, 128, 129, 130, 131, 132, 133, 135, 137, 138, 140, 141, 142, 143, 144, 147, 148, 149, 150, 155, 156, 158, 159, 161, 163, 165, 166, 167, 168, 169, 171, 172, 173, 175, 177, 178, 179, 182, 183, 185, 188, 190, 194, 196, 197, 199, 202, 203, 204, 209, 212, 215, 218, 221, 224, 225, 226, 227, 228, 229, 231, 238, 240, 241, 245, 247, 249, 252, 253, 256, 268, 269, 271, 272, 273, 276, 277, 278, 281, 285, 291, 292, 296, 297, 298, 299, 300, 303, 310, 315, 336, 337, 342, 344, 345, 347, 349, 352, 363, 365, 366, 367, 386, 388, 390, 394, 403, 405, 406, 407, 408, 411, 419, 420, 422, 423, 424, 427, 444, 446, 447, 450, 451, 453, 454, 455, 458, 468, 470, 471, 473, 476, 477, 478, 479, 485, 486, 487, 488, 490, 495, 496, 497, 501, 505, 506, 511, 515, 524, 543, 545, 546, 565, 566, 567, 570, 573, 576, 579, 584, 585, 588, 589, 590, 592, 596, 598, 599, 606, 607, 610, 611, 612, 617, 618, 629, 638, 640, 642, 643, 644, 646, 647, 648, 649, 650, 651, 652, 654, 657, 658, 660, 664, 665, 666, 667, 668, 670, 671, 672, 676, 678, 679, 713
EPF · 13, 208, 209, 390, 399, 401, 411, 444, 476, 489, 491, 493, 494, 496, 607, 610, 636
expropriation · 26, 36, 55, 155, 160, 165, 166, 167, 169, 172, 178, 187, 196, 197, 198, 215, 218, 226, 232, 241, 315, 316, 319, 320, 321, 322, 339, 381, 390, 392, 397, 400, 402, 405, 407, 408, 418, 420, 495, 508, 522, 565, 569, 570, 575, 576, 579, 580, 602, 603, 606, 607, 651, 669

F

foncier · 31, 32, 48, 54, 55, 61, 66, 76, 85, 97, 112, 113, 138, 143, 144, 146, 148, 157, 158, 160, 163, 169, 170, 173, 174, 178, 183, 189, 195, 196, 204, 206, 207, 208, 213, 216, 219, 223, 224, 228, 231, 238, 239, 247, 264, 273, 276, 335, 352, 373, 382, 383, 384, 387, 389, 390, 392, 395, 400, 402, 403, 404, 406, 407, 408, 409, 410, 411, 412, 413, 423, 428, 433, 442, 444, 445, 446, 448, 450, 451, 460, 469, 476, 491, 493, 494, 505, 509, 511, 554, 557, 587, 603, 613, 636, 685, 713
force majeure · 260, 265, 266, 285, 296, 302, 307, 317, 576, 612

G

GEMAPI · 13, 36, 42, 158, 203, 228, 235, 236, 243, 318, 334, 382, 389, 425, 442, 461, 487, 490, 567, 584, 589, 590, 591, 592, 593, 594, 605, 617, 623, 624, 636, 637, 638
GIEC · 13, 28, 208, 315, 333, 344, 345, 471, 475, 532, 537
GIP · 13, 80, 163, 231, 232, 234, 242, 288, 380, 398, 483, 484, 485, 488, 493, 509, 584, 588, 598, 645
GIZC · 13, 45, 118, 119, 120, 121, 122, 123, 124, 127, 128, 129, 130, 131, 132, 134, 135, 136, 148, 177, 231, 271, 426, 599, 641, 643, 650, 651
granulat marin · 277, 278, 616

I

incorporation automatique · 55, 313, 318, 321, 325, 326, 328, 334, 335, 337, 522, 580, 582
inégalité · 36, 179, 202, 213, 215, 216, 218, 219, 220, 222, 227, 234, 235, 237, 238, 240, 241, 242, 392, 479, 577, 624, 625, 629

J

juge administratif · 89, 103, 146, 156, 167, 197, 250, 251, 252, 253, 254, 255, 256, 258, 259, 260, 261, 263, 264, 265, 266, 268, 269, 271, 272, 273, 275, 276, 277, 280, 281, 283, 285, 288, 296, 300, 301, 316, 317, 322, 336, 368, 593, 648
juge judiciaire · 250, 286, 287, 295, 300, 301, 303, 306, 307, 310, 325

L

Le Signal · 36, 194, 203, 235, 373, 601, 604
libertés fondamentales · 312, 338, 339, 619
loi climat et résilience · 567, 572
loi littoral · 32, 60, 87, 88, 89, 90, 91, 92, 93, 95, 108, 114, 116, 120, 135, 172, 232, 640, 647, 648, 651, 652, 653, 654, 662, 664, 681

M

méthode dure · 475, 587
méthode souple · 430, 456, 475, 599
migration · 340, 342, 344, 347, 348, 349, 353, 654
montée des eaux · 28, 40, 54, 130, 184, 186, 206, 281, 282, 297, 299, 300, 313, 317, 338, 340, 351, 355, 356, 358, 359, 362, 363, 370, 371, 372, 376, 415, 424, 474, 475, 514, 521, 535, 546, 553, 562, 568, 578, 610, 614, 615, 617, 618, 620, 621, 622, 629, 631, 657

N

Natura 2000 · 34, 45, 51, 138, 139, 140, 141, 161, 162, 278, 382, 428, 442, 455, 456, 458, 495, 684

O

OPAH · 14, 414, 416, 417, 419, 420, 422, 444, 450, 460
ouvrage de défense · 50, 51, 52, 156, 158, 223, 229, 234, 236, 263, 317, 379, 422, 425, 429, 431, 432, 442, 444, 448, 460, 464, 591

P

PAPI · 14, 42, 201, 566, 568, 634, 635, 681
péril imminent · 187, 256, 381
PLU(i) · 15, 104, 106, 126, 164, 190, 192, 207, 226, 238, 251, 254, 275, 336, 384, 385, 393, 396, 421, 447, 455, 466, 468, 470, 472, 474, 475, 476, 477, 478, 481, 510, 542
police administrative · 165, 251, 255, 256, 258, 259, 260, 270, 288, 297, 298, 318, 419, 676
PPRI · 15, 35, 43, 189, 191, 262, 294
PPRL · 15, 42, 43, 44, 102, 103, 104, 105, 106, 107, 200, 207, 227, 230, 238, 239, 240, 241, 253, 266, 292, 303, 306, 373, 386, 420, 432, 444, 460, 467, 470, 471, 486, 505, 527, 542, 543, 548, 566, 571, 606, 618, 635, 662, 684, 685
PPRN · 26, 35, 44, 100, 101, 102, 103, 104, 105, 112, 162, 164, 166, 192, 218, 221, 223, 224, 226, 238, 240, 251, 254, 262, 292, 303, 306, 336, 469, 526, 527, 539, 540, 541, 567
préemption · 41, 48, 71, 160, 162, 163, 164, 171, 172, 208, 209, 217, 219, 387, 391, 395, 396, 397, 398, 401, 406, 447, 491, 495, 601, 602, 634, 655
principe de précaution · 89, 254, 268, 270, 271, 277, 278, 285
principe de prévention · 270, 271, 279, 303, 523
PSR · 15, 200, 201, 566, 681

R

réassurance · 187, 528, 529, 530, 531, 532, 533, 535, 539, 553, 558, 560, 563, 574, 625, 667, 677
recomposition · 35, 36, 42, 158, 177, 178, 203, 205, 208, 236, 314, 376, 385, 392, 394, 395, 406, 407, 408, 412, 451, 452, 457, 467, 489, 490, 493, 497, 510, 582, 585, 586, 588, 590, 595, 597, 601, 608, 617, 624, 625, 627, 635, 638, 649, 651
relocalisation · 35, 43, 48, 49, 55, 77, 203, 208, 216, 218, 231, 233, 234, 238, 242, 340, 353, 354, 374, 377, 378, 379, 380, 381, 382, 384, 385, 386, 387, 390, 391, 394, 395, 398, 399, 400, 406, 408, 409, 410, 420, 444, 445,

446, 447, 451, 457, 458, 459, 461, 462, 465,467, 468, 483, 484, 492, 497, 505, 540, 585, 586, 588, 594, 595, 596, 597, 609, 621, 630, 643, 649, 664
renaturation · 48, 141, 163, 164, 177, 196, 208, 335, 387, 393, 395, 396, 402, 451, 459, 495, 609, 610
repli stratégique · 35, 48, 141, 204, 207, 231, 379, 380, 383, 384, 392, 394, 397, 404, 422, 450, 451, 460, 461, 476, 490, 492, 590, 596, 609
responsabilité administrative · 263, 282, 283, 296, 644, 647
responsabilité civile · 301, 302, 305, 307, 310, 493, 523
responsabilité pénale · 286, 289, 290, 291, 292, 296, 297, 310, 642, 671
RHI · 417, 419, 420, 422

S

SCOT · 98, 99, 122, 126, 127, 135, 162, 192, 204, 226, 275, 384, 385, 393, 455, 466, 467, 468, 471, 472, 474, 475, 476, 477, 478, 510, 635
SLGBC · 15, 461, 486, 487, 490, 493, 499, 504, 505, 507, 584, 585, 588, 590, 597, 598, 609
SPL · 15, 492, 493
SPLA · 15, 492, 493, 509, 631
SRADDET · 15, 126, 472, 473, 475, 476, 477, 478, 481, 635
stratégie · 25, 35, 37, 45, 46, 55, 60, 71, 74, 96, 117, 118, 119, 120, 121, 123, 124, 127, 128, 133, 134, 137, 142, 143, 152, 153, 168, 170, 174, 176, 177, 178, 179, 181, 195, 197, 198, 201, 202, 204, 205, 209, 211, 220, 230, 231, 233, 234, 238, 245, 246, 247, 276, 329, 338, 359, 374, 379, 380, 381, 382, 387, 391, 392, 394, 395, 396, 400, 401, 404, 408, 409, 411, 412, 414, 417, 422, 423, 441, 443, 444, 445, 450, 453, 454, 455, 457, 458, 460, 461, 472, 473, 475, 477, 478, 480, 481, 482, 483, 484, 485, 489, 490, 491, 492, 493, 494, 498, 499, 501, 505, 509, 547, 566, 580, 584, 585, 592, 597, 598, 601, 623, 624, 630, 631, 635, 636, 637, 638, 650, 652, 661, 667, 668, 713

T

Tardinghen · 52, 53, 102, 227, 232, 461, 486, 491, 636, 684
THIR · 417, 419, 420, 422

U

urbanisation · 31, 32, 33, 60, 62, 65, 66, 76, 80, 84, 85, 87, 88, 89, 91, 93, 94, 95, 97, 98, 100, 103, 106, 107, 109, 111, 112, 113, 114, 115, 117, 118, 140, 141, 143, 146, 147, 153, 161, 173, 178, 179, 188, 191, 192, 196, 207, 213, 217, 219, 222, 230, 239, 247, 273, 275, 276, 373, 380, 384, 385, 407, 410, 441, 461, 469, 488, 560, 585, 629, 644, 648, 679, 713

W

Wissant · 39, 42, 52, 53, 102, 168, 214, 222, 225, 228, 232, 233, 234, 236, 277, 278, 329, 425, 427, 429, 431, 461, 484, 486, 500, 591, 634, 636, 656, 659, 683, 684, 685

X

Xynthia · 35, 36, 37, 44, 46, 55, 88, 93, 94, 167, 181, 182, 183, 185, 186, 188, 190, 191, 192, 194, 195, 196, 197, 198, 199, 201, 202, 204, 207, 211, 218, 222, 224, 228, 236, 239, 246, 247, 261, 262, 263, 266, 267, 292, 293, 296, 301, 304, 305, 306, 310, 311, 337, 373, 377, 400, 413, 415, 428, 445, 454, 467, 469, 514, 515, 527, 530, 553, 554, 555, 557, 562, 566, 569, 574, 576, 630, 641, 642, 644, 648, 653, 656, 659, 660, 661, 664

Z

ZAN · 16, 392, 395, 494
ZNIEFF · 16, 51, 138, 139, 382, 443, 455, 495

TABLE DES MATIÈRES

INTRODUCTION : 20

I. Objet de la recherche : le niveau de considération juridique du « risque » littoral et la capacité de l'homme à pouvoir entrevoir ses effets et enjeux 23

A. Approches terminologiques : une portée confuse du « risque littoral » 23
1. Une apparition progressive du terme « risque » dans les mœurs sociétales et scientifiques 23
2. D'une menace au risque « majeur » : une lente prise en compte de la prévention du « risque naturel » 25
3. Une cohabitation du risque « littoral » et du risque « climatique » 28
B. Environnement littoral, « risque » et droit : la confrontation d'un dispositif « risques » à la réalité des territoires littoraux 31
1. L'autre visage du « risque » : une pluralité d'enjeux et de régimes complexes en concurrence 31
2. L'efficience discutable d'une branche juridique de prévention des risques au service de l'environnement littoral 35

II. La démarche de la recherche : réunir les conditions d'une matérialisation de la logique d'adaptation en action stratégique opérationnelle et durable 39

A. Un champ d'étude volontairement global 39
1. Parler à une pluralité de situations du littoral 39
Des milieux naturels et configurations géographiques multiples 39
Des représentations sociales hétérogènes 41
Des disparités politiques récemment induites 42
2. Une multiplicité d'acteurs littoraux et la persistance d'un déficit de gouvernance des risques 44
B. Des paramètres techniques et institutionnels en appui des réflexions 48
1. Une thèse en collaboration avec la société d'avocats Thomé-Heiztmann : une approche foncière dans l'état des lieux juridique et dans les solutions à dessiner 48
2. Ambleteuse et ses communes voisines (Pas-de-Calais) : un travail d'observation et d'écoute des réalités territoriales pour mieux penser le projet de territoire d'adaptation d'une commune type 50
Une commune type de l'attractivité du littoral 51
Une commune à enjeux 52
Un terrain d'écoute et d'observation – un cadre de réflexion d'adaptation 53
C. Des problématiques de recherche transversales 54
D. Structuration du raisonnement et plan 55

PARTIE 1 : UNE PRISE EN CONSIDERATION JURIDIQUE LENTE ET IMPARFAITE DU RISQUE LITTORAL 59

TITRE 1 : LA DIFFICILE MATERIALISATION D'UN DROIT DES RISQUES LITTORAUX EFFICIENT 61

Chapitre 1 : Un émiettement des normes applicables et l'absence de transversalité dans la juridicisation du littoral par l'État 62

Section 1 : Attractivité et organisation urbanistique de l'environnement littoral : le traitement très hétérogène d'une sensibilité naturelle au détriment d'une gestion optimale du risque 63

§ 1 : L'inadaptation progressive du cadre juridique de l'occupation des sols littoraux pour appréhender et gérer la menace naturelle 63
A. L'urbanisation comme modèle de développement économique : une artificialisation aveugle à la géomorphologie et à l'hydrodynamisme du littoral 63
1. De la crainte au désir du rivage : l'acclimatation littorale au service du loisir d'avant-guerre 64
2. Le littoral comme moteur de la refondation économique du pays : le tout à l'aménagement au détriment de l'environnement naturel en présence 68
B. Loi « Littoral » et principe de maitrise de l'urbanisation : limiter l'exposition au risque ? 85
1. De l'État aménageur à l'État conciliateur : un faux départ au profit du volet « protecteur » 85
2. La loi « Littoral » face au défi de sa légitimité : l'infime considération du risque parmi les limites à la « mise en valeur » 91

C. La portée confuse de l'après loi « Littoral » : entre planification du risque et détricotages des principes propres à l'organisation de l'environnement littoral 99
1. Servir la maîtrise de l'urbanisation en nommant le risque : l'ambition du Plan de Prévention des Risques Naturels ? 99
2. Une remise en cause croissante des principes d'urbanisme littoraux : une tendance aménagiste comme la résultante d'une difficulté à concilier le multisectoriel 109
§ 2 : Une assimilation discutable de la politique du risque dans l'approche protectrice de l'environnement naturel côtier 118
A. Développement durable et impulsion d'une gestion intégrée des zones côtières : un décalage entre le concept et la pratique d'une approche environnementale novatrice 119
1. Des recommandations internationales pour insuffler un dépassement : l'enjeu préalable de gouvernance environnementale 119
2. Du discours intégré aux initiatives locales : un cadre adapté à la prévention du risque encore marginal 129
B. Une forte organisation spatiale de la protection de l'environnement pour un zonage littoral et marin principalement étranger aux risques côtiers 138

Section 2 : La combinaison de matières incontournables autour du droit de l'action foncière pour dire le risque : une appropriation à des fins de protection 145

§ 1 : Le particularisme de la théorie du domaine public comme boussole d'un droit applicable au littoral menacé ? 145
A. Un régime protecteur du seul patrimoine de l'État 145
1. Délimitation et principe : une vision restrictive du champ géographique du littoral 145
2. Un espace non décentralisé (hors outre-mer) 149
B. Un espace objet des premiers outils de gestion de la vulnérabilité : la digue 153
1. Un régime juridique complexe et/ou dérogatoire à la domanialité publique 154
2. Le transfert progressif de la gestion d'un patrimoine de l'État 157
§ 2 : Des outils de l'intervention foncière sous forte influence de la puissance publique : une inadaptation aux préoccupations des territoires en danger 161
A. Un traitement sélectif des risques parmi les outils de l'intervention foncière publique 161
1. La préemption environnementale : une prérogative décentralisée trop longtemps étrangère au risque littoral 161
2. L'appropriation publique forcée : un cadre juridique déconcentré inégalement protecteur 166
B. La désignation d'un acteur foncier interdépendant de l'État : le Conservatoire du littoral 171
1. La constitution historique d'un patrimoine foncier au nom de l'intérêt écologique 171
2. Un acteur précurseur face au risque : les prémices du supra-patrimonial et l'impulsion d'une stratégie partenariale 175

Chapitre 2 : Un droit des risques littoraux circonstanciel reflet d'une gestion dissemblable des situations côtières 182

Section 1 : Multiplication des phénomènes naturels et réponses post-catastrophes : ajustement de l'existant ou révolution du droit ? 183

§ 1 : La révélation d'une insuffisance de l'action publique au prisme des événements « modernes » 183
A. La tempête « Xynthia » comme élément déclencheur d'une prise de conscience des risques littoraux 183
1. La nécessaire étiologie des effets globaux d'un aléa devenu catastrophe 183
2. Une gestion de crise dans l'urgence, synonyme d'impréparation ? 187
B. Un cadre de prévention des risques remis en cause 190
1. L'inefficacité de la planification vendéenne face au risque littoral 190
2. Des lacunes des pouvoirs publics en renfort de la vulnérabilité 193
§ 2 : La réponse post-catastrophe « Xynthia » : un tournant politique discutable dans l'approche matérielle du risque côtier 197
A. La réponse de la quasi-immédiateté : L'État d'abord, l'État trop vite ? 197
1. Le défi de l'acceptabilité sociale au prisme des motivations foncières de l'État 197
2. L'espoir d'une résilience collective par le biais d'une « boîte à outils » prévention-gestion 201
B. Une dizaine d'années d'hésitations législatives au détriment d'une cohérence de l'après « Xynthia » 204
1. L'ignorance de nombreuses initiatives parlementaires en quête d'évolution du droit 204
2. Le cadre nouveau « loi Climat et résilience » : la fin d'une hypocrisie juridique ? 207

Section 2 : La difficile harmonie d'un cadre d'action global en raison d'inégalités littorales 214

§ 1 : Une inégale réception et représentation du risque en territoires littoraux 214
A. La combinaison d'enjeux socio-économiques et culturels face à la menace littorale 214
1. Des disparités socio-environnementales selon le territoire à risques 214
2. Un cadre juridique global inégalement atteignable : le cas des spécificités ultramarines dans la représentation sociale du droit de propriété 218
B. L'inégale implication des populations dans la considération du risque littoral 223
1. La connaissance du risque : un prérequis disparate dans les territoires littoraux 223
2. L'inégale influence des publics littoraux à la décision politique du risque 227
§ 2 : Des disparités dans l'approche politique et financière locale du risque 231
A. Le cas de la défense contre la mer : un enjeu pour les uns, un fardeau pour d'autres ? 232
1. Une ambivalence locale dans l'appropriation politique du risque : cas de comparaison entre la Côte d'Opale (Boulonnais) et la côte aquitaine 232
2. Un modèle de financement territorial disparate de la prévention-gestion : jusqu'où va l'intérêt général et collectif ? 236
B. Les effets trompeurs de la politique de prévention État-collectivités : le cas de la valeur du patrimoine immobilier en présence 240
1. Des variations inégales de la valeur du bien selon la stratégie en cause 240
2. Un mécanisme de solidarité en faveur des seuls biens à haute valeur ? 243

TITRE 2 : ENTRE IMPRECISIONS LEGALES ET IMPREPARATIONS AUX ENJEUX NOUVEAUX DU RISQUE 252

Chapitre 1 : Le rôle substitutif du juge en vue de combler les lacunes du droit positif 253

Section 1 : Le juge administratif : acteur à part entière de la prévention des risques naturels 254

§ 1 : Confirmer l'action administrative ou sanctionner l'insuffisance de précaution locale : un contrôle traditionnellement restreint 254
A. Une finalité préventive auprès du contrôle de légalité 254
1. Une appréciation variable dans le contrôle des mesures d'urbanisme 254
2. Un contrôle accru du juge administratif sur les mesures de police 258
B. Un juge réparateur en phase avec le « post-catastrophe » du littoral 263
1. La poursuite de la décision illégale ou du comportement fautif 263
2. Causes d'exonération et perspectives sur un recul de la force majeure vis-à-vis du risque naturel 268
§ 2 : Influencer l'application du droit nouveau et amorcer des enjeux propres à l'environnement menacé 272
A. La réception d'un droit protecteur au sein des réalités et enjeux territoriaux 272
1. Un juge attentif à la portée du corpus normatif environnemental 272
2. Le juge administratif face au défi classique de l'application des évolutions législatives : la recherche d'un droit du littoral effectif ? 276
B. Une jurisprudence ambitieuse du juge administratif envers les causes potentielles du risque littoral 280
1. Une application audacieuse du principe de précaution : cas du lien extraction du granulat marin-érosion côtière 280
2. Une jurisprudence administrative volontariste vis-à-vis des promesses d'adaptation au climat faites par l'État 283

Section 2 : Le juge judiciaire : un rôle clé de voute dans l'appréciation-réparation-répression 289

§ 1 : Une intervention marquante du juge répressif en appui de la sentence administrative 289
A. Les prérequis importants de l'engagement de la responsabilité pénale du fait des risques littoraux .. 289
1. Un principe d'irresponsabilité de l'État à combler 289
2. Des lois favorables à l'atténuation de la responsabilité pénale des acteurs locaux 292
B. Le risque comme source de responsabilité pénale : la coexistence entre une répression classique et la justice spécialisée de l'environnement 294
1. La prédominance des délits non-intentionnels comme clé de voute de la responsabilité pénale... 295
2. Vers une responsabilité pénale de l'environnement utile au défi de la montée des eaux ? 300
§ 2 : Des rôles plus classiques du juge judiciaire en sus de la répression 304
A. La réparation du dommage côtier : entre pluralité de dispositifs légaux et antécédent littoral d'ampleur 304
1. Une pluralité de responsabilités applicable à la matière 304
2. Les enseignements de l'affaire « Xynthia » et le cumul des sanctions civiles et pénales : réparer le préjudice dommageable et réveiller l'action préventive ? 307
B. La faculté de réduction des dépenses assurantielles devant le juge judiciaire 310

Chapitre 2 : Des insuffisances normatives et prétoriennes face aux dimensions évolutives et pressantes du risque côtier *315*

Section 1 : L'incorporation automatique du bien privé dans le domaine public maritime : témoin de l'impréparation du droit en vigueur à faire face au risque 316

§ 1 : Occupation des sols littoraux : l'inadaptation progressive du cadre juridique pour appréhender et gérer la menace naturelle 316
A. Le principe d'une dépossession automatique d'un droit fondamental 316
1. Un phénomène pas si anecdotique et prochainement inéducable 316
2. L'effet « double sanction » d'une expropriation indirecte 319
B. Une atteinte au droit sacré de la propriété sans indemnisation 321
1. Le principe d'une juste et préalable indemnité 322
2. Des divergences jurisprudentielles envers la compensation des victimes 325
§ 2 : L'enjeu de la tangibilité d'une situation de fait et de sa prévision 329
A. Des interrogations sur la délimitation et la consistance du domaine public maritime face au facteur « changement climatique » 329
B. Des recours et moyens palliatifs à la dépossession automatique de la propriété : un propriétaire démuni ? 335
1. Le possible espoir d'une rétrocession du bien : la complexité temporelle 335
2. Des moyens opérationnels et techniques pour traiter les effets de l'incorporation automatique ... 338

Section 2 : Des réponses juridiques supranationales en compensation d'un droit interne lacunaire : étude de cas des mouvements de populations littorales face à la montée des eaux 343

§ 1 : Le traitement de « déplacés » au sens de la menace côtière 343
A. La conception et les causes d'une nouvelle catégorie de migration 343
1. Délimitation et définition du déplacé environnemental 344
2. Des atteintes aux libertés et droits fondamentaux individuels 347
B. Une inadaptation des outils classiques de protection des « migrants climatiques » ? 350
1. Droit d'asile et contraintes environnementales : l'absence de « persécution climatique » 350
2. Des dispositifs complémentaires de protection encore lacunaires 353
§ 2 : Des craintes relatives aux conséquences d'une perte territoriale 358
A. La disparition potentielle de fondements et repaires collectifs 358
1. La montée des eaux comme remise en cause des fondements d'un État 358
2. Des craintes sur l'identité collective et la menace d'une disparition patrimoniale 361
B. Vers une responsabilité du fait de la montée des eaux au-delà des frontières internes ? 366
1. La recherche d'obligations juridiques environnementales en prérequis 366
2. La difficulté à déceler un lien de causalité entre les causes et effets de la catastrophe naturelle .. 369

PARTIE 2 : LE PROJET DE TERRITOIRE COMME FACTEUR D'EMANCIPATION D'UN DROIT DE L'ADAPTATION COTIERE 379

TITRE 1 : LA RECHERCHE D'UNE ASSISE LOCALE TRANSVERSALE EN APPUI DE SOLUTIONS FONCIERES D'ADAPTATION 380

Chapitre 1 : L'acclimatation des territoires côtiers aux choix de réduction de la vulnérabilité *381*

Section 1 : Vers la concrétisation territoriale d'un cadre légal nettement en faveur d'une stratégie foncière de « relocalisation » 382

§ 1 : Une solution « extrême » face au défi de la crédibilité et de l'acceptabilité sociale 382
A. Du littoral au rétro-littoral : l'intégration d'une option stratégique au-delà du couple gestion dure-gestion souple 382
1. Du tabou au retour d'expérience : le besoin d'outils opérationnels spécifiques 382
2. Une aide concrète à la faisabilité juridique du repli stratégique et des dérogations au droit de l'urbanisme commun 387
B. De premières interrogations et une traduction discutable du volet aménagement « Climat et résilience » au sein des réalités territoriales 390
1. La nécessité de rechercher une lisibilité entre toutes les menaces littorales dans l'application de la boîte à outils foncière nouvelle 390

2. Le défi de l'articulation entre « Zéro Artificialisation nette » et la recomposition du foncier littoral 395
§ 2 : Des leviers techniques et opérationnels complémentaires pour perfectionner la stratégie foncière 398
A. Des outils classiques en appui des dispositifs nouveaux pour libérer et replier les enjeux côtiers 399
1. Envisager le zonage d'aménagement comme l'assise du projet de recul et de renaturation.....399
2. Rechercher l'application de dispositifs fonciers spécifiques pour connaître de la pluralité des situations côtières.....403
B. L'enjeu de motivation juridique de l'opération d'ampleur : consacrer l'utilité publique de l'action de prévention-gestion des risques 407

Section 2 : Rendre encore possible l'alternative à la relocalisation des biens et activités.....412

§ 1 : La construction d'une stratégie foncière de la résilience du bâti littoral : une complémentarité entre incitation collective et contrainte individuelle en proportion du danger 412
A. La recherche de mécaniques foncières du littoral pour engager la dynamique globale de résilience du bâti et à défaut sa gestion « post-catastrophe » 412
1. Construire une logique de projet de rénovation du bâti littoral : la recherche de transversalité et de simplification du montage foncier 413
2. Le développement d'une Opération Programmée d'Amélioration de l'Habitat du Littoral : l'opportunité d'une contractualisation partenariale et incitative sur un périmètre pertinent 416
B. La recherche d'outils plus contraignants pour parvenir à l'adaptation du bâti côtier : la dissuasion au prisme d'une pluralité de représentations de l'occupation immobilière du littoral.....420
1. L'intégration des situations de l'urgence du bâti au sein du périmètre global de projet du littoral 420
2. L'usage de la contrainte pour améliorer les conditions de l'habitabilité du bâti littoral et son environnement : dépasser le cadre incitatif pour de meilleurs résultats ?.....422
§ 2 : Une interdépendance entre l'adaptation des enjeux fonciers en présence et les méthodes de protection collectives du territoire : vers une approche transversale en lieu et place de la juxtaposition des actions.....426
A. Entre modification du transit sédimentaire et restauration du fonctionnement naturel : des modalités d'utilisation distinctes pour une finalité équivalente.....426
1. Un usage massif de la méthode d'ingénierie « lourde » : le caractère rassurant mais discutable de l'ouvrage pour les enjeux à proximité du rivage 426
2. L'alternative des solutions ayant pour fondement la nature : une approche moins opportune en présence d'enjeux fonciers ?.....430
B. La confrontation des modes d'action et des prévisions scientifiques à l'échelle d'une commune littorale à enjeux fonciers (Ambleteuse – Pas-de-Calais) 433
1. État des lieux des vulnérabilités et des modes de défense en action sur le territoire 434
2. Des méthodes de gestion à combiner à des choix fonciers et stratégiques à « horizon 2100 » 446

Chapitre 2 : Une méthode multifactorielle au service de la concrétisation du choix politique local 454

Section 1 : De l'opportunité de s'adapter aux risques à son intégration dans les politiques publiques locales 455

§ 1 : Vers une démarche prospective globale en faveur d'une approche intégrée du territoire 455
A. Dégager une zone de projet efficace pour y développer un projet d'adaptation crédible 455
1. Du « trait de côte » à la « bande côtière » pour mieux cerner les enjeux de l'environnement littoral 456
2. Une solution crédible et équivalente en faveur des enjeux : un prérequis de l'acceptabilité sociale 458
B. Cas d'application et perspectives sur un territoire littoral : la prise en compte d'une temporalité du court au long terme à Ambleteuse (Pas-de-Calais) 461
§ 2 : La nécessaire traduction des intentions préventives parmi la planification des enjeux du territoire 467
A. Une complémentarité SCOT-PLU(i) bienvenue en faveur de l'opposabilité du risque.....468
1. Le Schéma de cohérence territorial comme levier pertinent en réponse aux risques littoraux 468
2. L'objectif de traduction et d'opposabilité du zonage protecteur des Plans locaux d'urbanisme : des freins juridiques récents à lever 470
B. Le besoin de convergence des orientations stratégiques locales au sein d'une planification pertinente : s'adapter à l'échelle hydro-sédimentaire du littoral.....474
1. L'opportunité d'appréhender la planification au prisme du processus naturel 474
2. L'utilité d'une captation du droit mou stratégique dans la hiérarchie des normes de l'urbanisme479

Section 2 : La construction du projet d'adaptation du littoral par une gouvernance coopérative et opérationnelle.484

§ 1 : La nécessaire clarification d'une gouvernance de l'adaptation côtière : la réunion des partenaires institutionnels du littoral aux acteurs de projet.....484

A. La possible émanation du caractère global de la stratégie par la contractualisation publique 484
1. Le développement de Groupements d'Intérêt Public pour former l'échelle de projet stratégique 485
2. La littoralisation récente du Projet Partenarial d'Aménagement (PPA) : élargir son champ d'application et sa capacité d'usage 490
B. Ouvrir la voie au développement d'acteurs utiles à la matérialisation de la solution foncière au sein de la gouvernance stratégique du littoral 493
1. Un intérêt à développer des Sociétés publiques locales de l'aménagement du littoral performantes … 493
2. … et de consacrer des Établissements publics fonciers d'aménagement pour dépasser le seul enjeu de portage foncier 496
§ 2 : Vers l'association réelle des enjeux à la construction de l'adaptation collective : la démocratie locale au prisme des défis de la culture du risque et de l'acceptabilité sociale 500
A. Rechercher l'initiative et l'intention de proximité comme moyen d'amorcer les futures stratégies partagées intercommunale et régionale 500
1. Le levier d'une extra-municipalité performante et spécifique aux risques littoraux 501
2. Pour un élargissement de l'assiette des réflexions à l'ensemble du territoire communal 503
B. Un travail de profondeur entre élus locaux et habitants pour une meilleure acceptabilité sociale au changement : de la structuration des idées à l'écriture d'actions du littoral 506

TITRE 2 : L'EPINEUX PARTAGE DU COUT ENTRE ÉTAT-PROVIDENCE ET INITIATIVE LOCALE 514

Chapitre 1 : Assurer la pérennité de la solidarité nationale par une meilleure responsabilisation des populations côtières 515

Section 1 : Le régime d'indemnisation des catastrophes naturelles : une solidarité constitutionnelle en mesure d'affronter les défis climatiques du littoral ? 516

§ 1 : Un régime indemnitaire probant mais discutable à l'annonce des prévisions climatiques du littoral 516
A. Un outil innovant et désormais incontournable face aux contraintes naturelles particulières 516
1. La consécration et le champ d'application du régime CatNat : un dispositif en constante évolution 517
2. Le nécessaire caractère « incertain » pour garantir le contrat aléatoire 519
B. Maîtrise de l'aléa et mécanisme assurantiel : quel traitement pour les risques côtiers en phase avec le « changement » climatique ? 522
§ 2 : Le principe juridique d'une solidarité entre assurés finalement garanti par l'intervention économique de l'État : en attendre davantage de l'initiative privée en prévision de l'intensité climatique 525
A. La socialisation du risque à l'origine d'une solidarité partagée à l'attention de tous 525
1. Une organisation de l'indemnisation garantie par l'obligation juridique 525
2. Des interrogations anciennes à l'égard de la surpuissance juridique de la solidarité nationale CatNat 528
B. Une garantie financière de l'État redéfinissable à l'occasion des mutations du climat et des pratiques économiques nouvelles de l'initiative privée 530
1. La réassurance de la puissance publique en gage de stabilité financière 530
2. Rechercher une complémentarité de la réassurance publique avec le marché financier assurantiel 532

Section 2 : Des perspectives d'amélioration du mécanisme de solidarité aux fins de conserver la particularité de l'indemnisation à la française face aux risques 538

§ 1 : Mieux tenir compte de l'implication préventive face au caractère potentiellement « déresponsabilisant » du modèle d'indemnisation 538
A. L'enjeu de responsabilité face à la solidarité : un gage de sécurité aujourd'hui trop élevé 538
1. Un « vivre avec le risque » synonyme de banalisation de la menace ? 538
2. Une possible déresponsabilisation attenante aux conditions d'attribution de l'indemnisation 541
B. Des solutions à connotation financière pour mieux appréhender le défi climatique du littoral par le mécanisme assurantiel 543
1. De la prime unique à la prime modulable selon la position de l'assuré à l'aléa du littoral 543
2. Poser le principe d'une modulation des franchises selon l'exposition de l'assuré au risque littoral 548
§ 2 : Des régimes complémentaires ou alternatifs à la solidarité nationale classique qui accréditent la thèse d'une particularité de l'indemnisation des risques naturels en France 551
A. Des alternatives spécifiques aux enjeux ou ponctuelles à l'urgence 551
1. L'assurance privée et le Fonds de gestion des risques agricoles : solution aux exclusions de garantie des régimes indemnitaires publics ? 552

2. L'existence d'aides ponctuelles hors cadre assurantiel : une situation révélatrice des limites de la solidarité légale ? 556
B. Une possible comparaison des régimes d'indemnisation des catastrophes naturelles avec la particularité française 560

Chapitre 2 : Une réforme bienvenue du mécanisme financier de la prévention-gestion....566

Section 1 : Le fonds « Barnier » : un mécanisme de prévention dénaturé par le besoin d'indemnisation post-catastrophe ?....567

§ 1 : Le large panel des motifs d'intervention du fonds « Barnier » face au défi de sa pérennité économique .567
A. Un champ d'application de plus en plus soucieux des mesures de prévention en environnement littoral 567
B. Entre recettes et dépenses nouvelles : le défi de l'équilibre financier à l'aune des défis climatiques.570
§ 2 : Des prérequis techniques et juridiques du fonds « Barnier » à lever pour mieux affronter les défis environnementaux et littoraux futurs....576
A. Une difficile frontière entre financement préventif et indemnisation de l'urgence ?....576
B. Clarifier et situer le financement du fonds « Barnier » vis-à-vis de chaque menace côtière 579

Section 2 : La recherche de financements alternatifs et pérennes en appui des stratégies locales d'adaptation du long-terme 585

§ 1 : Un financement à fortifier à l'aune des nouveaux défis climatiques du littoral....585
A. Une situation financière et budgétaire difficilement soutenable à l'aune d'un accroissement des menaces littorales 585
1. Un bricolage financier national et supranational sans garantie de pérennité 586
2. Une intervention déjà insuffisante de la fiscalité locale du risque littoral 591
B. L'idée d'un mécanisme ad hoc en faveur de l'adaptation au long terme 597
1. L'échec des propositions législatives à destination d'un fonds spécifique à la recomposition 597
2. Développer la création d'un fonds de financement global en appui des projets « SLGBC » 599
§ 2 : La nécessaire intégration de la responsabilisation dans l'application du financement de l'adaptation du littoral : veiller au juste partage des coûts entre le public et le privé 603
A. L'objectif d'amoindrissement de la charge économique de la recomposition du littoral 603
1. L'indemnisation de la valeur du bien menacé : la remise en cause de la jurisprudence « Le Signal » 603
2. Des interrogations autour du coût de la « transition » à l'adaptation : le cas du bail réel d'adaptation à l'érosion côtière....611
B. Une part du mécanisme financier à affilier aux responsabilités et causes des situations climatiques d'ampleur 616
1. Un contrat d'objectifs et de performance environnementale pour les plus ambitieux....616
2. Une participation des moins soucieux à l'origine du phénomène de montée des eaux 620

Les risques d'érosion et de submersion dans l'adaptation juridique de l'environnement littoral

Analyse et perspectives de l'action des collectivités locales

Résumé :

La notion de risque s'infiltre et transcende l'ensemble des branches du droit. Pour faire face aux enjeux climatiques côtiers, croissants et évolutifs, tels que l'érosion et la submersion marine, la recherche d'une matérialité d'un bloc juridique propre à l'adaptation côtière est opportune. Cette étude vise à éclaircir le traitement du risque littoral en analysant les rapports qu'il entretient avec les nombreuses normes applicables à l'environnement littoral et les circonstances matérielles. Des événements littoraux dommageables ont pu dégager une pratique territoriale palliative à un émiettement normatif du littoral, malmenant l'identification d'un droit suffisamment global pour assurer une résilience effective des espaces menacés. La quête d'un droit des risques littoraux opérant doit permettre de dégager les influences étatique, locale puis prétorienne à l'égard des conséquences et dimensions nouvelles des menaces côtières notamment sur la population métropolitaine et ultramarine. Une fois assurée la défaillance dans la saisie juridique du littoral à l'égard du risque, il faut insuffler les conditions et dégager les outils d'une action globale maîtrisable par les décideurs littoraux soucieux de s'adapter à l'urgence ou à des échéances plus lointaines. L'identification des caractères d'un projet de territoire, comme motif d'émancipation d'un droit de l'adaptation côtière, requiert un renforcement du cadre juridique en phase avec les réalités des territoires et les prévisions scientifiques. Tenant compte du mouvement de réformes à l'égard de la gestion du trait de côte et d'un travail d'observation et d'application à l'échelle d'une collectivité littorale du Nord de la France (Ambleteuse), plusieurs axes d'amélioration seront exploités autour des piliers suivants : la recherche d'une assise locale transversale en appui de solutions foncières d'adaptation et la résolution de l'épineux partage du coût de la prévention-gestion des risques.

Mots-clés :

Risque littoral - risque naturel - érosion - submersion - littoral - tempête - stratégie - adaptation - urbanisation - prévention - changement climatique - financement - environnement - foncier - enjeux.

The risks of erosion and submersion in the legal adaptation of the coastal environment

Analysis and prospects for action by local authorities

Abstract :

The notion of risk permeates and transcends all branches of law. To meet the growing and evolving challenges of coastal climate, such as erosion and marine submersion, the search for the materiality of a legal block specific to coastal adaptation is timely. This study aims to shed light on the treatment of coastal risk by analyzing its relationship with the numerous norms applicable to the coastal environment and material circumstances. Damaging coastal events have led to the emergence of a territorial practice that palliates the normative fragmentation of the littoral, hampering the identification of a sufficiently comprehensive law to ensure the effective resilience of threatened areas. The quest for an effective law on coastal risks should enable us to identify state, local and then precoastal influences with regard to the new consequences and dimensions of coastal threats, particularly for the population of metropolitan France and the French overseas territories. Once we've ensured that the coastal zone is not legally at risk, we need to create the conditions and tools for global action that can be mastered by coastal decision-makers keen to adapt to emergency situations or to more distant deadlines. Identifying the characteristics of a territorial project, as a reason for emancipating a right to coastal adaptation, requires a strengthening of the legal framework in phase with the realities of the territories and scientific forecasts. Taking into account the reform movement with regard to coastline management and the observation and application work carried out on the scale of a coastal community in Northern France (Ambleteuse), several areas for improvement will be explored, based on the following pillars: the search for a transversal local foundation to support land-based adaptation solutions, and the resolution of the thorny issue of sharing the cost of risk prevention-management.

Keywords :

coastal risk - natural risk - erosion - submersion - coastline - storm - strategy - adaptation - urbanization - prevention - climate change - financing - environment - land - issues.