

Introduction

Céline LARONDE-CLÉRAC, Alice MAZEAUD et Agnès MICHELOT

Les risques naturels en zones côtières représentent un sujet d'une grande actualité considérant le double phénomène de l'intensification de la densité de la population dans ces espaces et de leur vulnérabilité au réchauffement climatique¹. En raison de l'exposition importante des populations, la question des risques naturels en zones côtières concentre tous les enjeux liés au développement des territoires et à l'adaptation aux changements climatiques².

Au plan national français, la lutte contre l'intensification de l'effet de serre et la prévention des risques liés au réchauffement climatique sont reconnues « priorité nationale » par la loi n° 2001-153 du 19 février 2001³. Le plan national d'adaptation au changement climatique (PNACC), conformément à l'article 42 de la loi n° 2009-967 du 3 août 2009 de programmation relative à la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement, a pour objectif de présenter des mesures concrètes, opérationnelles pour préparer la France à faire face aux nouvelles conditions climatiques. Les schémas régionaux État-région portent quant à eux les politiques territoriales de l'État et de la région en matière d'adaptation au changement climatique.

Pour autant, si la prévention et la gestion des risques naturels en zones côtières apparaissent comme une réelle préoccupation nationale en lien avec les défis du changement climatique, la définition précise de ces risques et donc la détermination d'instruments juridiques les concernant, reste peu claire.

L'identification des risques naturels en zones côtières se construit progressivement. À partir du Code de l'environnement, il est à présent possible d'en rele-

1. Cf. Groupe d'experts intergouvernementaux sur l'évolution du climat (GIEC), 5^e rapport 2014 et notamment Working Group II Report « Climate Change 2014: Impacts, Adaptation, and Vulnerability », p. 381. Selon le chapitre V du rapport intitulé « Coastal systems and low-lying Areas », l'importance des risques en zones côtières se mesure à l'exposition croissante de la population dans ces zones. En 2010, la population vivant en zones côtières était de 270 millions. Elle devrait être de 350 millions d'ici 2050.

2. Cf. MAGNAN A., *La vulnérabilité des territoires littoraux au changement climatique : mise au point conceptuelle et facteurs d'influence. Hypothèses de recherche*, analyse n° 1/2009 changement climatique, Paris, IDDRI, 2009.

3. Loi n° 2001-153 du 19 février 2001 tendant à conférer à la lutte contre l'effet de serre et à la prévention des risques liés au réchauffement climatique la qualité de priorité nationale et portant création d'un Observatoire national sur les effets du réchauffement climatique en France métropolitaine et dans les départements et territoires d'outre-mer.

ver plusieurs. Cependant, il faut souligner le caractère transversal de la notion de risques naturels qui concerne plusieurs domaines autres que l'environnement et notamment l'urbanisme, le foncier, les régimes d'assurances, le tourisme... Plusieurs autres codes évoquent ainsi les risques naturels : le Code des assurances bien sûr mais également le Code de la construction et de l'habitation, le Code forestier, le Code rural et de la pêche maritime, le Code de l'urbanisme et même le Code civil. Cet éparpillement du droit des risques naturels n'a pu être évité malgré la loi Barnier du 2 février 1995 relative au renforcement de la protection de l'environnement⁴ qui s'intéresse à la prévention des risques. Par la suite, ni la loi n° 2003-699 du 30 juillet 2003 relative à la prévention des risques technologiques et naturels et à la réparation des dommages, ni la loi n° 2010-788 du 12 juillet 2010 dite Grenelle 2 ne modifieront fondamentalement le droit des risques naturels. Par ailleurs, les risques naturels en zones côtières ne font pas l'objet de textes spécifiques alors qu'ils sont souvent évoqués en tant que tels dans les recherches scientifiques et les documents liés à la planification des territoires.

Une rapide analyse de l'ensemble des risques identifiés⁵ amène à considérer que les risques naturels en zones côtières se décomposent en risques d'origine maritime : submersion/inondation, tempêtes, érosion, tsunamis, houle (cyclonique) et risques qui ne sont pas d'origine maritime comme l'irruption, le retrait-gonflement des sols⁶, le séisme (ou tremblement de terres), les mouvements de terrain, la foudre et l'incendie.

Considérant l'orientation de cet ouvrage vers les questionnements provoqués par la tempête Xynthia dans le contexte juridique et politique français, nous nous intéresserons plus précisément à la submersion marine qui peut résulter de plusieurs phénomènes combinés comme le vent, la houle, des coefficients de marée élevés, des pressions atmosphériques basses permettant une surcote marine, des pluies abondantes. Il est notable que, en droit français, la loi n° 86-2 du 3 janvier 1986 relative à la protection, l'aménagement et la mise en valeur du littoral n'aborde la question des submersions que de manière indirecte. De même, l'article L. 321-2 du Code de l'environnement qui énumère les objectifs de la politique d'aménagement du littoral ne s'intéresse pas précisément à la submersion marine.

Il faut envisager la submersion à la fois comme un cumul de phénomènes pouvant provoquer une invasion violente par les eaux et comme une submersion progressive⁷. Dans tous les cas, la submersion peut conduire à des déplacements de populations, à des modifications significatives de l'occupation des sols et même à la perte de terres ainsi qu'à diverses perturbations environnementales dans les zones humides et les lagunes avec modifications des processus écologiques (exemples : salinisation des ressources en eau douce, disparition de plages).

4. JO, 3 février 1995.

5. Cf. CANS C., DINIZ I., PONTIER J.-M. et TOURET T. (dir.), *Traité de droit des risques naturels*, Paris, Le Moniteur, 2014.

6. Les sols se gonflent en période humide et se rétractent en période sèche prolongée. Cet aléa est lié aux conditions climatiques locales. Il peut provoquer l'effondrement du bâti et affecter les infrastructures.

7. VEYRET Y. et LAGANIER R. (dir.), *Atlas des risques en France. Faire face aux catastrophes naturelles et technologiques*, Paris, Autrement, coll. « Atlas-Monde », 2013, p. 49.

Les enjeux économiques, sociaux, environnementaux relatifs aux risques naturels en zones côtières et notamment aux risques de submersion sont donc considérables et ont généré beaucoup de débats. Par ailleurs, les conséquences dramatiques de la tempête Xynthia sur le littoral atlantique en février 2010 ont suscité de très nombreux travaux. Des rapports d'enquêtes officiels, des interventions d'historiens, de géographes, de biologistes, des essais de journalistes..., ont pointé les acquis et les limites de la connaissance sur les risques, ainsi que leur double logique sociale et naturelle. En revanche, les juristes et les politistes se sont peu exprimés. Pourtant, les instruments réglementaires sont prépondérants et les controverses médiatiques, politiques et judiciaires sont autant de signes de l'importance des enjeux politiques et juridiques de la gestion des risques naturels en zones côtières.

Ainsi, l'un des intérêts majeurs de cet ouvrage est qu'il livre de manière accessible une analyse de ces enjeux⁸. À rebours des débats enflammés, des commentaires à chaud sur les « fautes » des maires, des habitants, de l'État, les auteurs restituent point par point le cadre juridique et l'environnement socio-politique de la gestion des risques naturels en zones côtières. Les contributions croisées de spécialistes de droit de l'environnement, de droit administratif, de droit pénal, de droit des assurances, de droit de la responsabilité ou encore de droit de l'urbanisme, offrent un panorama inédit des questions juridiques liées aux risques naturels en zones côtières. L'éclairage de politistes permet d'analyser les représentations sociales du risque et les moyens de les prévenir et de souligner les ambiguïtés des instruments au regard des pratiques des acteurs supposés les mettre en œuvre. Surtout, loin de se cantonner à une analyse factuelle, ces contributions replacent l'événement Xynthia et ses conséquences dramatiques dans des questionnements plus larges qui permettent de souligner avec force l'importance des enjeux associés à la gestion des risques naturels. En effet, bien au-delà des drames humains et des questions techniques et financières, ce sont les fondements du contrat social à la base du système français de gestion des risques naturels qui sont en débat à chaque nouvelle catastrophe.

La première partie, consacrée aux enjeux et instruments de la prévention des risques naturels, s'attache à reconstituer l'environnement politico-juridique des risques naturels. Elle s'interroge dans un premier temps sur les fondements d'une « culture du risque » et notamment sur les apports du droit de l'environnement à la perception des risques côtiers. Les contributions portent dans un deuxième temps sur la politique de prévention des risques. Elles cherchent à en éclairer les enjeux politiques tout en étant attentives aux conditions de mise en œuvre des politiques publiques. Xynthia a attiré l'attention sur les défaillances de la politique française de prévention des risques. Soucieux de prendre leur distance avec les commentaires, virulents voire violents, qui ont inondé l'espace médiatique, les contributeurs s'efforcent d'éclairer les logiques juridiques et politiques de la prévention des risques, les atouts et les limites des instruments et les mécanismes de partage des responsabilités dans la prévention des risques.

8. Issu d'une journée d'études organisée par le CEJEP à la Faculté de droit, de science politique et de gestion de l'université de La Rochelle, en novembre 2012.

Le droit international et européen de l'environnement qui participe de la construction d'une « culture du risque » adaptée aux nouvelles menaces pesant sur les zones côtières s'appuie sur des instruments épars élaborés sans cohérence globale et avec des objectifs variés dont la protection de l'environnement n'est qu'un aspect. A. Michelot cherche à présenter le paysage juridique actualisé des risques côtiers en mettant en perspective, à partir du droit de l'environnement, une évolution plus générale du rapport au risque dans nos sociétés. Sa contribution vise à clarifier les notions utilisées tout en menant un travail prospectif indispensable à la compréhension des enjeux économiques, sociaux et environnementaux nationaux, régionaux et mondiaux soulevés par l'augmentation de la vulnérabilité de ces territoires à des phénomènes naturels de plus en plus destructeurs sous l'effet du changement climatique.

Le recours à la comparaison va ensuite permettre de montrer la singularité de la conception française de la gestion des risques. L'étude des systèmes de la Grande-Bretagne et des Pays-Bas fait ressortir le caractère hybride, pour ne pas dire l'ambivalence, du système français. L'éclairage de C. Huteau souligne deux caractéristiques notables de ce modèle. D'une part, il forme un système hybride entre logique de protection et logique de prévention. Il s'agit toutefois, d'une logique de protection contre le risque, qui ne va pas jusqu'à conférer un statut de priorité à ces ouvrages éponymes (qui du reste n'appartiennent pas à l'État) ; et d'une logique de prévention, presque exclusivement basée sur les mesures d'urbanisme – dont B. Drobenko fournit par ailleurs une analyse exhaustive –, qui ne développe pas de mesures spécifiques d'information et de prévention individualisées ou collectives. D'autre part, il érige l'État en protecteur de la population et fait reposer la responsabilité de la prévention et de l'indemnisation sur les seules personnes publiques. En effet, en vertu du préambule de 1946 qui dispose que « la nation proclame la solidarité et l'égalité de tous les Français devant les charges résultant de calamités nationales », la solidarité nationale devant les risques constitue la pierre angulaire du système français, basé à la fois sur un financement par l'impôt et sur un système assurantiel.

Ces deux aspects sont étudiés par les différentes contributions qui, plutôt que d'expliquer la catastrophe par les défaillances et les dysfonctionnements de la politique de prévention des risques, cherchent à comprendre ce que la catastrophe fait de la politique de prévention des risques. La lecture croisée des contributions de B. Drobenko et d'A. Mazeaud (dans la seconde partie) permet de saisir l'ampleur de la problématique de l'effectivité du droit de l'urbanisme en matière de prévention des risques. Cette compétence est principalement une compétence communale et, en pratique, le droit de l'urbanisme est une ressource majeure utilisable par les élus locaux pour optimiser le développement économique et démographique de leur territoire. Au-delà de la dénonciation des compromissions des élus locaux, les contributions pointent l'ambivalence d'un système de prévention qui fait de l'État l'acteur central tout en confiant aux communes la responsabilité de la mise en œuvre du droit de l'urbanisme supposé permettre l'application de mesures de prévention. Dans un contexte où les communes sont depuis longtemps engagées dans une compétition pour le développement de leur territoire et où les services

déconcentrés de l'État n'ont de toute évidence pas les moyens d'assurer effectivement le contrôle des mesures d'urbanisme, on perçoit combien dénoncer les comportements inconséquents des élus relève en partie d'une ignorance sur les conditions pratiques. L'étude du régime des digues menée par A. de Luget confirme ces difficultés à articuler les compétences entre le niveau central et le niveau local et, de manière plus générale, l'importance de développer une nouvelle gouvernance en matière de gestion des risques littoraux.

Immédiatement après la catastrophe, le président de la République, N. Sarkozy, affiche sa volonté de « rattraper le retard français » dans la prise en charge des risques. Cela se matérialise par l'identification dans l'urgence des zones de solidarité et le déploiement d'un programme d'action publique destiné à renforcer l'action dans le domaine (plan Dignes pour le financement de la reconstruction des ouvrages de protection, appel à projets pour l'élaboration de plan d'action et de prévention des inondations, révision des plans de prévention des risques naturels pour mieux prendre en compte le risque de submersion marine...). Toutefois, malgré l'affichage d'un volontarisme politique et d'une ambition de rupture, on ne peut que souligner, d'une part, la continuité des objectifs et des instruments des politiques publiques destinées à prendre en charge les risques naturels et, d'autre part, la faiblesse des moyens accordés aux services de l'État pour assurer cette ambition. Aussi, au regard des moyens des services déconcentrés de l'État et des pratiques dominantes au sein des services de la DDTM, on peut légitimement s'interroger sur l'effectivité des mesures annoncées. Cinq ans après, on est encore loin d'avoir assisté à l'émergence d'une véritable « culture du risque » au sein de services de l'État et des collectivités territoriales.

Au-delà de la réflexion sur l'efficacité et l'effectivité du droit et des politiques de prévention des risques naturels, les contributions illustrent l'ampleur des enjeux par la régulation des risques. On observera d'abord que la catastrophe légitime ici une remise en cause de la répartition des compétences entre l'État et les collectivités locales à l'égard de la prévention des risques ; du reste, B. Drobenko plaide en ce sens. Cette critique de la décentralisation, traditionnellement fondée sur l'opposition entre des élus locaux, suspectés d'être guidés par leurs intérêts politiques locaux, et l'État qui incarnerait seul l'intérêt général, est finalement assez classique et n'est en rien spécifique à la question des risques naturels. De même, comme dans d'autres domaines, on voit que l'intervention accrue de l'État ne se traduit pas par une reprise en main d'un certain nombre de compétences mais par une forme de « gouvernement à distance⁹ » où l'État oriente l'action des collectivités territoriales par la mise à disposition de financement dédié. Ensuite, cette réaffirmation de l'État protecteur se fait aussi en érigeant les victimes en responsables, ce qui justifie alors la prétention de l'État à protéger les populations y compris contre elles-mêmes. La réalisation de zones noires, interdites de toute construction, est ici emblématique. L'utilisation du concept de « déplacés environnementaux » (C. Huteau),

9. EPSTEIN R., « Gouverner à distance. Quand l'État se retire des territoires », *Esprit*, n° 319, novembre 2005, p. 96-111.

originellement forgé pour protéger les populations soumises à des risques majeurs, principalement dans les pays en développement, souligne le caractère décisif des questions ouvertes par la prévention des risques. Dans quelle mesure l'État peut-il déplacer sa population pour la protéger ? Cela doit-il se faire avec le consentement des habitants concernés ou l'État peut-il décider de déplacer une population contre son gré ? Autant de questions soulevées par les mesures d'urgence prises par l'État. La détermination unilatérale par les services de l'État des zones habitables comme la délégitimation des habitants mobilisés contre ces zones traduisent le retour d'un État instructeur qui se donne pour objectif de faire prendre conscience des risques aux populations côtières, d'instruire leur « culture du risque ». On peut douter de l'efficacité des instruments type repères de crues, information, proposés pour cela. Tel est l'apport de la contribution de G. Gourgues. Issue d'une enquête collective sur les risques littoraux et le changement climatique, cette contribution est la seule de l'ouvrage qui ne soit pas directement liée à Xynthia. Mais la restitution fine qu'il fait de la démarche participative expérimentale réalisée par cette équipe pluridisciplinaire souligne avec force l'ancrage territorial des rapports aux risques, et partant, les limites des instruments juridiques existants. En revanche, de façon beaucoup plus significative, cette imputation des responsabilités de la catastrophe au défaut de « culture du risque » des habitants et des élus locaux a fourni de nouveaux arguments à ceux qui souhaitent renforcer la responsabilité individuelle dans la prévention des risques. En effet, de nombreuses voix se sont élevées pour critiquer l'effet déresponsabilisant du système français, et ont plaidé pour une réforme du système assuranciel qui viendrait lier prévention et indemnisation en introduisant une modulation individuelle des primes d'assurance (S. Hourdeau-Bodin dans la seconde partie). Derrière les aspects techniques et la question de la soutenabilité financière du système, ce sont les types de solidarité entre l'individu et le collectif que l'État organise qui sont mis en débat.

La seconde partie de l'ouvrage sur « Les risques naturels en zones côtières : quelles indemnisations et quelles responsabilités juridiques ? » s'interroge sur les conséquences juridiques de la catastrophe, à partir du cas de la tempête Xynthia. Si la réalisation du risque de submersion marine sur le littoral consécutif au passage de cette tempête est la cause première des atteintes à la vie ou à l'intégrité physique et des dégâts matériels, l'étude que fait A. Mazeaud du traitement médiatique de la tempête et de ses conséquences met en évidence que la responsabilité « morale » de la catastrophe a principalement été imputée aux comportements, jugés inconséquents, des élus locaux et des habitants des communes littorales. La catastrophe serait ainsi le résultat d'une prise de risque jugée inacceptable. À rebours de cette interprétation sur le vif, le droit va appréhender le risque, avéré, en termes de préjudices à indemniser et de responsabilités à rechercher. D'une part, la question de l'indemnisation des conséquences de la tempête : comment les victimes vont-elles être indemnisées des préjudices qui résultent de la réalisation du risque naturel ? Le bilan du passage de la tempête Xynthia sur le littoral charentais et vendéen est particulièrement lourd. Les conséquences humaines sont dramatiques puisque

47 personnes ont trouvé la mort et 79 ont été blessées. Les dégâts matériels sont considérables plaçant 500 000 personnes dans une situation de sinistrés. Des pans entiers de l'économie locale sont affectés (l'agriculture et plus particulièrement l'élevage, les secteurs conchylicole et ostréicole mais aussi les producteurs de sel, la construction navale et le tourisme). Les infrastructures sont durement touchées (les digues, la voirie). Le montant total des dégâts directement provoqués par la tempête est alors estimé à plus de 2,5 milliards d'euros. D'autre part, la question d'éventuelles responsabilités : des personnes, physiques ou morales, ont-elles commis des fautes qui ont concouru à la réalisation du dommage susceptibles d'engager leur responsabilité civile, pénale et/ou administrative ? Selon le rapport d'information de M. Anziani sur les conséquences de la tempête Xynthia¹⁰, si le phénomène naturel était inévitable, le drame et ses conséquences auraient pu être minorés.

Le rapport met en lumière au moins cinq graves défaillances : une prévision météorologique qui n'a pas permis d'anticiper correctement les risques à terre ; une vigilance des services en charge de la météo insuffisamment opérationnelle ; une prévention incomplète du risque de submersion marine notamment du fait d'une couverture lacunaire de la zone en plan de prévention des risques (PPR) « inondation » ; une occupation des sols exposant au risque d'inondation, particulièrement en raison d'autorisations d'urbanisme délivrées en méconnaissance des risques de submersion marine ; un entretien très inégal et défectueux des digues protectrices. Juridiquement, les responsables de la catastrophe sont multiples et leur responsabilité doit être appréhendée dans ses différentes dimensions : administrative, civile, pénale...

L'indemnisation des dommages matériels est en tout premier lieu assurée par les techniques propres au droit des assurances et notamment le régime d'indemnisation des catastrophes naturelles qui est indépendant de la recherche d'une quelconque responsabilité. L'existence de ce mécanisme assurantiel a donc pour effet de rendre le recours à la responsabilité civile tout à fait inutile. Lorsque les conditions sont réunies pour que le régime d'indemnisation des catastrophes naturelles s'applique, il n'y a aucun intérêt à rechercher la réparation des préjudices subis sur le fondement de la responsabilité civile de droit commun. M.-L. Bernard et S. Bertolaso s'attachent à démontrer qu'en l'état actuel du droit, celle-ci n'a, par conséquent, qu'un rôle marginal à jouer dans l'indemnisation des conséquences du risque naturel.

La contribution de C. Laronde-Clérac démontre qu'en revanche le risque naturel en zones côtières peut être source de responsabilité pénale, celle notamment des acteurs publics dont les défaillances fautives auront contribué à la réalisation du dommage. Des poursuites exercées contre des élus locaux sont ainsi envisageables sur le terrain des délits d'homicides et de blessures involontaires et de mise en danger de la vie d'autrui en présence d'un défaut de prévention des risques naturels imputables au décideur public. Sur ce terrain, le maire de la Faute-sur-Mer a été condamné à une peine d'emprisonnement ferme par le tribunal correctionnel

10. ANZIANI A., *Xynthia : une culture du risque pour éviter de nouveaux drames*, rapport d'information fait au nom de la mission commune d'information sur les conséquences de la tempête Xynthia, n° 647, tome I (2009-2010), Sénat, Paris, 7 juillet 2010.

des Sables-d'Olonne le 12 décembre 2014. En revanche, s'agissant d'un défaut de précaution du décideur public dans la gestion des risques naturels, les incriminations existantes ne permettent pas d'envisager que sa responsabilité pénale puisse être mise en jeu en raison du caractère incertain du risque. Les carences d'un maire dans l'exercice de ses pouvoirs de police ou dans la mise en œuvre d'un plan de prévention des risques peuvent aussi être envisagées dans le cadre de la responsabilité administrative. En matière administrative, et c'est tout l'apport des développements de D. Salvi, le contentieux consécutif aux risques naturels en zones côtières ne présente pas de spécificité par rapport à d'autres risques et n'est pas un contentieux particulièrement récent. Toutefois, la manière dont les autorités publiques ont géré les conséquences de la tempête Xynthia a généré un contentieux particulier lié à la délimitation du territoire touché en différentes zones. Le droit met donc en œuvre des techniques qui permettent d'appréhender le risque, c'est-à-dire qui en réparent les effets. Mais, au-delà, le droit permet-il de prévenir le risque ? Est-ce son rôle ? Peut-il évoluer en ce sens ? Cette réflexion conduit ainsi à s'interroger sur les potentialités que recèlent le droit des assurances et le droit de la responsabilité à relever le défi d'une prévention efficace des risques naturels. *In fine*, cet ouvrage ouvre la réflexion non seulement sur les instruments de la gestion, de la prévention et de la réparation des risques, mais plus largement sur les enjeux politiques et sociaux qui les accompagnent. Le droit peut jouer un rôle marquant dans l'évolution de la prise en compte des risques naturels. D'une part, l'intégration dans le droit de conceptions nouvelles telles que les services écosystémiques pourrait constituer une évolution majeure, dont les contours sont encore largement indéterminés. D'autre part, le développement de sa dimension préventive pourrait bien provoquer un changement de paradigme dans la gestion des risques. Alors que la solidarité nationale devant les risques est un principe majeur du système français, on est peut-être progressivement en train d'assister à un glissement décisif vers une responsabilisation des individus. Est-ce le meilleur moyen de protéger la population ? Les réponses ne sont pas du ressort des contributeurs, mais ces derniers participent à l'ouverture de la réflexion.