

**UNIVERSITE D'AIX-MARSEILLE**

*Ecole Doctorale n°67*

FACULTE DE DROIT ET DE SCIENCE POLITIQUE

*Laboratoire interdisciplinaire en Environnement et en Urbanisme (EA889)*

THESE POUR L'OBTENTION DU GRADE DE DOCTEUR DE L'UNIVERSITE D'AIX-  
MARSEILLE

*Discipline : Droit public*

Présentée et soutenue publiquement le 24 mars 2015

par

**Vanessa MULOT**

**LES SUBMERSIONS MARINES : NOUVEAUX ENJEUX, NOUVELLES  
PRATIQUES JURIDIQUES.**

Thèse dirigée par

**Mme Marie-Laure LAMBERT,**

*Maître de conférences HDR à l'Université d'Aix-Marseille*

**JURY**

**Rapporteurs**

- M. Bernard DROBENKO, *Professeur émérite des universités, à l'Université du littoral Côte d'Opale, Campus de la Mer-TVES EA4477.*
- Mme Marie-France STEINLE-FEUERBACH, *Directeur honoraire du CERDACC, Professeur émérite des Universités, à l'Université de Haute-Alsace.*





## **REMERCIEMENTS**

En premier lieu je tiens à remercier ma directrice de thèse Marie-Laure Lambert, pour la collaboration fructueuse que nous avons eue durant ces années de recherche. Je lui adresse aussi ma reconnaissance pour son soutien, ses précieux conseils et enfin pour son intuition qui a permis de m'orienter vers ce sujet de réflexion devenu aujourd'hui un sujet d'actualité.

Cette thèse n'aurait pas pu se réaliser sans le soutien financier d'AXA *research Fund*, qui m'a permis de bénéficier d'une bourse de doctorat pendant 3 ans, et m'a également invité aux conférences qu'il organisait régulièrement sur le changement climatique.

Je remercie l'ensemble des professionnels croisés lors des différentes conférences qui m'ont fait part de leur expérience et réflexions.

Ma gratitude se tourne également vers les doctorantes et anciens doctorants du LIEU, Coralie, Mélodie et Thomas, pour leur aide et leur soutien durant ces années de thèse, mais aussi les nombreux doctorants de l'Université Paul Cézanne, devenus des amis.

Je remercie chaleureusement ma famille et mes amis pour avoir fait preuve de patience et de compréhension à mon égard tout au long de mes travaux. Je remercie plus particulièrement les relecteurs assidus pour leur bienveillance et le temps qu'ils m'ont consacré.

Mes considérations particulières vont vers : Françoise, Amandine, Elsa, Marine, Florent, Coline, Delphine, Lise, Magalie, Alice, Sonia, Anne-Laure, et Tony.



# SOMMAIRE

---

## **PARTIE 1 : LE RÔLE DES ACTEURS PUBLICS DANS LA REDUCTION DE LA VULNERABILITE URBAINE A LA SUBMERSION MARINE, p. 38.**

### **Titre 1 : Urbanisme et risques littoraux : Le droit positif et ses lacunes, p. 40.**

Chapitre 1 : La protection des biens par l'endiguement : les premiers outils de gestion de la vulnérabilité, p. 41.

Chapitre 2 : La prévention du risque par les documents d'urbanisme et de planification, p. 68.

Chapitre 3 : La gestion de l'existant : le traitement juridique des biens vulnérables au risque de submersion marine, p. 101.

### **Titre 2 : La nécessaire évolution du droit pour l'avenir, p. 129.**

Chapitre 1 : La tempête Xynthia : le révélateur brutal des insuffisances du droit, p. 130.

Chapitre 2 : La nécessité de construire un droit de l'adaptation sur le long terme, p. 164.

## **PARTIE 2 : LE RÔLE DES ASSUREURS DANS LA REDUCTION DE LA VULNERABILITE URBAINE A LA SUBMERSION MARINE, p. 196.**

### **Titre 1 : L'assurance du risque de submersion marine, lacunes d'un droit à court terme, p. 199.**

Chapitre 1 : Les régimes actuels de prise en charge du risque de submersion marine, p. 200.

Chapitre 2 : La nécessité d'adapter à la submersion marine les régimes français d'indemnisation, p. 235.

### **Titre 2 : Les assureurs face au phénomène à long terme d'élévation du niveau marin, p. 274.**

Chapitre 1 : Du risque de submersion marine au phénomène d'élévation du niveau marin, p. 276.

Chapitre 2 : Réformer le droit des assurances pour anticiper sur le long terme, p. 305.



# SIGLES

---

AL. : Alinéa.

ACB : Analyse Coût Bénéfice.

ACE : Analyse Coût Efficacité

AFFSA : Association Française des Sociétés d'Assurance.

AJCT : Actualité Juridique des Collectivités Territoriales.

AJDA : Actualité juridique du droit administratif.

AMF : Association des maires de France.

AMRAE : Association pour le Management des Risques et des Assurances de l'Entreprise

APRF : Association des Professionnels de la réassurance en France.

ASA : Association Syndicale Autorisée.

BCT : Bureau Central de Tarification.

BDEI : Bulletin de Droit de l'Environnement Industriel.

BJDU : Bulletin de Jurisprudence de Droit de l'Urbanisme.

CAA : Cour Administratif d'Appel.

CA : Cour d'Appel

CAE : Conseil d'Analyse Economique.

CCR : Caisse Centrale de Réassurance.

CE : Conseil d'Etat.

CEDD : Conseil Economique pour le Développement Durable.

CEDH : Convention Européenne des Droits de l'homme.

CEPRI : Centre Européen pour la Prévention du Risque Inondation.

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

CETMEF : Centre d'Etude Techniques et Maritimes Fluviales.

CGCT : Code Général des Collectivités Territoriales.

CGDD : Commissariat Général au Développement Durable.

CGDI : Code Général du Droit des Impôts.

CDI : Commission du Droit International.

CGI : Code Général des Impôts.

CGEDD : Conseil Général de l'Environnement et du Développement Durable.

CGEIET : Conseil Général, de l'économie, de l'industrie, de l'énergie et des technologies.

CGI : Code Général des Impôts.

CGCT : Code des Collectivités Territoriales.

CGPC : Conseil Général des Ponts et Chaussées.

CGPPP : Code Général de la Propriété des Personnes Publiques.

CURAPP : Centre Universitaire de Recherche Administrative et de Politique de Picardie.

GIEC : Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat.

CCH : Code de l'Habitation et de la Construction.



CEDD : Conseil Economique pour le Développement Durable.  
CEDH : Cour Européenne des Droits de l'Homme.  
Coll. : Collection.  
Comm. : Commentaire.  
Concl. Conclusions.  
GEMAPI : Gestion des Milieux Aquatiques et de Prévention des Inondations.  
CETMEF : Centre d'Etudes Techniques Maritimes et Fluviale.  
CGCT : Code Général des Collectivités Territoriales.  
CGDD : Commissariat Général au Développement Durable.  
CGPC : Conseil Général des Ponts et Chaussées.  
CRA : Centre de Recherche Administrative.  
CPP : Comité de la Prévention et de la précaution.  
CIMer : Comité Interministériel de la Mer  
CNAV : Conseil National de l'Aide aux Victimes  
DAFN : Droit Annuel de Francisation et de Navigation.  
DDE : Direction Départementale de l'Equipement.  
DGCCRF : Direction Départementale de la Concurrence, de la Consommation et de la Répression des Fraudes.  
Dr. De l'env. : Revue Droit de l'environnement.  
DTA : Directive Territoriale d'Aménagement.  
DTADD : Directive Territoriale d'Aménagement et de Developpement Durable.  
DIG : Déclaration d'Intérêt Général.  
DGALN : Direction Générale de l'Aménagement du Logement et de la Nature.  
DGPC : Direction Générale de la Prévention des Catastrophes.  
DGPR : Direction générale de la prévention des risques.  
DPM : Domaine Public Maritime.  
Ed. : Edition.  
EPAGE: Etablissement Public d'Aménagement et de Gestion de l'Eau.  
EPCI : Etablissement Public de Coopération Intercommunale.  
EPTB: Etablissement Public Territoriale de Bassin.  
FEDER; Fonds Européen de Développement Régional.  
FEMA : Federal Emergency Management.  
FFSA : Fédération Française des Sociétés d'Assurances.  
FIDA : Fonds International de Développement Agricole.  
FISCR : Fédération Internationale des Société de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge.  
FPRNM : Fonds de Prévention des Risques Naturels Majeurs.  
FSUE : Fonds de Solidarité de l'Union Européen.  
Gaz. Pal. : Gazette du Palais.  
GIEC : Groupement Experts Intergouvernemental sur le Changement Climatique.  
GIZC : Gestion Intégrée des Zones Côtières.  
IFEN : Institut Français de l'Environnement.  
IGE : Inspection Générale de l'Environnement.  
INC : Institut National de la Consommation.  
INFRA. : Au-dessous.

IRMA : Institut des Risques Majeurs  
ISDR : International Strategy for Disaster Reduction  
INSE : Institut National de la Statistique et des Etudes Economiques.  
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.  
LGDJ : Librairie Générale de Droit de la Jurisprudence.  
LPA : Les Petites Affiches.  
MAPAM (loi) : (loi de) Modernisation de l'Action Publique territoriales et d'affirmation des Métropoles.  
MATE : Ministère de l'Aménagement du Territoire et de l'Environnement.  
MIAL : Mission interministériel d'aménagement du littoral, préfecture de Languedoc-Roussillon.  
MEDAD : Ministère de l'écologie du développement et de l'aménagement durable.  
MEDDE : Ministère de l'Ecologie, du Développement Durable et de l'Energie.  
MEDDM : Ministère de l'Ecologie, de l'Energie, du Développement Durable et de la Mer.  
MEDDTL : Ministère de l'Ecologie, du Développement Durable, des Transports et du Logement.  
METL : Ministère de l'Egalité des Territoires et du Logement.  
MIES : Mission Interministérielle de l'Effet de Serre.  
MPM : Marseille Provence Métropole.  
MRH : multi risques habitation.  
MRN : Mission Risques Naturels.  
NFIP : National Flood Insurance Program.  
NGF : Nivellement Général de la France.  
OCCC : Organe Consultatif sur le Changement Climatique.  
OGM : Organisme Génétiquement Modifié.  
ONERC : Observatoire National sur les Effets du Réchauffement Climatique.  
ONLM : Observatoire Nationale de la Mer et du Littoral.  
p. : page.  
PER : Plan d'Exposition aux risques.  
PIB : Produit Intérieur Brut.  
PIRVE : Programme Interdisciplinaire de Recherche Ville et Environnement.  
PNUE : Programme des Nations Unis pour le Développement.  
PPR : Plan de Prévention des Risques.  
PUAM : Presse Universitaire d'Aix-Marseille.  
PUF : Presse Universitaire de France.  
RAJF : Revue  
RFDA : Revue Française de Droit Administratif.  
Rec. : Recueil.  
RDI : Revue de Droit Immobilier.  
RDP : Revue de Droit Public.  
RFDA : Revue Française de Droit Administratif.

RGPP : Révision générale des politiques publiques pour les collectivités territoriales et les services publics locaux.

RJE : Revue Juridique de l'Environnement.

RLCT : Revue Lamy des Collectivités Territoriales.

s. : suivants.

SHOM : Service Hydrologique et Océanographique de la Marine.

SIPC : Stratégie Internationale de Prévention des Catastrophes.

Supra : au-dessus.

SYMADREM : Syndicat mixte d'aménagement des digues du Rhône et de la mer.

TA : Tribunal administratif.

TDENS : Taxe Départementales des Espaces Naturels Sensibles.

TGN : Tempête, Grêle, Neige.

UNEP : United Nations Environment Programme.

UNISDR : United Nations International Strategy for disaster Reduction.

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

VUSSC : Virtuel des petits Etats du commonwealth

# INTRODUCTION

---

1. Le changement climatique est un des grands défis du XXI<sup>ème</sup> siècle<sup>1</sup>. Depuis une vingtaine d'années toutes les études témoignent de son évidence et de l'ampleur de ses répercussions. Sous l'effet de l'activité humaine, le climat change et une problématique majeure est posée à l'humanité – « peut-être la plus importante depuis des millénaires »<sup>2</sup>. Un certain nombre de conséquences en résulteront et se manifestent déjà, notamment avec l'augmentation ces dernières décennies du nombre de catastrophes naturelles. Parmi celles-ci, les risques côtiers sont liés ou seront aggravés par l'élévation du niveau marin.
2. Depuis le néolithique, l'homme qui cohabitait avec les espèces sauvages et s'adaptait à son environnement, a progressivement cherché à dompter la nature. Cette volonté de se rendre « maître et possesseur de la nature » a été controversée, ne serait-ce que chez les philosophes. La critique de l'anthropocentrisme se développe au XVII<sup>ème</sup> siècle<sup>3</sup>, Spinoza réfutant notamment « le préjugé finaliste qui considère les choses comme des objets à notre usage et le monde comme créé par un Dieu anthropomorphe en vue de cet usage »<sup>4</sup>. La vision anthropocentrique de Descartes qui considère la nature comme objet de l'homme<sup>5</sup>, est mise en dispute par Jean-Jacques Rousseau :

*« Serait-ce à dire que l'ordre du monde doit changer selon nos caprices, que la nature doit être soumise à nos lois, et que pour lui interdire un tremblement de terre en quelque lieu, nous n'avons qu'à bâtir une ville ? »<sup>6</sup>.*

3. De nos jours, le débat n'est pas clos : si l'approche anthropocentrée se perpétue toujours chez les tenants du progrès technique et de la croissance sans fin, certains philosophes contemporains, comme Michel Serres<sup>7</sup> ou François Ost, estiment que notre époque souffre,

*« d'une crise écologique, l'homme semble égaré entre « la maîtrise quasi absolue de la nature offerte par la science et les technologies et les craintes inspirées par la dégradation visible, prévisible et continue de notre environnement : catastrophes naturelles, surpopulation, extinction de la biodiversité, pollution ».*

---

<sup>1</sup> OCDE, Défis mondiaux pour le XXI<sup>ème</sup> siècle- changement climatique, énergie et institutions démocratiques, Discours prononcé par Angel Gurría, Secrétaire générale de l'OCDE, à la conférence annuelle du club de Madrid, 21 octobre 2006, [en ligne] [www.oecd.org](http://www.oecd.org) (12/08/2014).

<sup>2</sup> LE TREUT (H.), propos de ROUSSET (A.) in *Prévoir pour agir, La région Aquitaine anticipe le changement climatique*, PU de Bordeaux, LGPA-éd, Pessac, 2013, p. 9.

<sup>3</sup> Grand dictionnaire de la philosophie, Larousse CNRS ed. 2012, [entrée] « anthropocentrisme », p. 40.

<sup>4</sup> *Ibid.*, [entrée] « Spinozisme », p. 982.

<sup>5</sup> Descartes estime que grâce à la science l'homme pourrait être rendu « comme maître et possesseur de la nature », DESCARTES, Discours de la méthode (1637), 6<sup>ème</sup> partie, Bibliothèque de la Pléiade, Gallimard, 1966, p. 168.

<sup>6</sup> ROUSSEAU (J.J.), Correspondance, volume 1, Garnery, 1823, p247.

<sup>7</sup> SERRES (M.), *Le contrat naturel*, Paris, François Bourin 1990.

4. Pour ces auteurs, cette crise est due à deux visions antagonistes, celle de la « nature-objet »<sup>8</sup> et celle de la « nature-sujet »<sup>9</sup>. Selon François Ost, il serait opportun de trouver une démarche médiane: « la nature-projet »<sup>10</sup>. Ce concept prendrait en considération autant l'homme que la nature, ce qui nécessite que le juriste s'écarte de la logique cartésienne et « assume la complexité de la recherche »<sup>11</sup>. Pour ce faire, dans un premier temps l'objectif à atteindre serait « la consécration de la responsabilité comme moteur de conscience du monde des juristes »<sup>12</sup>, pour nous, mais également pour les générations futures<sup>13</sup>. Dans un second temps, il conviendrait d'adopter « la notion de patrimoine »<sup>14</sup> qui permettrait en ce sens une démarche juridique et volontaire »<sup>15</sup>. Cette vision pourrait permettre de contrer la pensée cartésienne qui semble encore dominer aujourd'hui, et ce malgré les colères de la nature<sup>16</sup>.
5. Les éléments naturels génèrent une énergie et une puissance difficilement contrôlables. Qu'il s'agisse de la foudre<sup>17</sup>, des vagues d'un tsunami ou du ruissellement d'une inondation, l'homme ne peut pas toujours lutter ou vaincre par la seule technologie. Avec l'aggravation des phénomènes liés au changement climatique, sur tous les continents, l'homme doit s'adapter à celui-ci, faire face à l'inconnu<sup>18</sup>. Sur les littoraux notamment, les habitants doivent s'adapter à l'élévation du niveau marin et aux submersions marines.
6. Le droit européen définit l'inondation comme :

*« La submersion temporaire par l'eau de terres qui ne sont pas submergées en temps normal. Cette notion recouvre les inondations dues aux crues des rivières, des torrents de montagne et des cours d'eau intermittents méditerranéens ainsi que les inondations dues à*

---

<sup>8</sup> V. OST (F.), *La nature hors la loi*, La découverte, Paris 1995, pp. 25 à 144.

<sup>9</sup> V. *Ibid.*, pp.147 à 236;

<sup>10</sup> V. *Ibid.* pp. 239 à 337;

<sup>11</sup> ROMI (R.), « Lu pour vous, OST (F.), *La nature hors la loi* », *op.cit.*, *Droit et société*, n°30-31/1995.

<sup>12</sup> *Idem.* Voir également POMMIER (E.), *Hans Jonas et Le principe responsabilité*, PUF, Paris, 08/2012, 174p.

<sup>13</sup> REMOND-GOUILLOUD (M.), *Du droit de détruire, essai sur le droit de l'environnement*, Paris, PUF, coll. « Les voies du droit », 1989, 304p.

<sup>14</sup> « *Il s'agira de proposer une qualification et un régime juridique pour ce mixte de nature et de culture qu'est le milieu ; on les trouvera dans la notion de « patrimoine », institution complexe qui articule le sujet et l'objet, le privé et le public, le local et le global, le présent, le passé et le futur.* » OST (F.), « *La nature hors la loi* », *op.cit.*, p. 241.

<sup>15</sup> *Idem.*

<sup>16</sup> En référence à l'ouvrage de SURVILLE (F.)(dir.), *et al., Les colères de la nature, dérèglements climatiques et catastrophes naturelles*, Le croît Vif, Saintes 03/2012, 366p.

<sup>17</sup> ROMPS (D.), *et al.*, Projected increase in lightning strikes in the United States due to global warming, *Science*, Vol. 346, n°6211, p851-854, 14/11/2014, [en ligne] [www.sciencemag.org](http://www.sciencemag.org) (16/12/2014)

<sup>18</sup> COURNIL (C.)(Dir.), COLARD-FABREGOULE (C.), (Dir.), préface LALONDE (B.), *in Changement climatique et défi du droit*, Actes de la journée d'étude du 24/03/2009, éd. Bruyant, Bruxelles 2010, p. 15, « Pour la première fois dans les temps moderne voués au progrès continu, les lendemains ne chantent plus. C'est l'inconnu. »

*la mer dans les zones côtières et elle peut exclure les inondations dues aux réseaux d'égouts »<sup>19</sup>.*

---

<sup>19</sup> 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, JOUE 6/11/2007. Art2.

## §1- Littoral et changement climatique : l'évolution des risques et des outils de gestion.

7. Les évènements naturels extrêmes ont de tout temps existé et « ont toujours eu des impacts politiques, économiques et sociaux, variables selon les époques, les régions et les sociétés »<sup>20</sup>.
8. En revanche, les catastrophes naturelles qu'ils génèrent semblent être en augmentation depuis les années 1970, avec un pic continu depuis la fin des années 1980<sup>21</sup>. Les causes sont à rechercher à la fois dans l'aggravation des aléas, notamment liée au changement climatique et dans l'exposition plus importante des enjeux, à travers l'urbanisation toujours plus forte dans les zones à risques.
9. Forts orages en Normandie, en Grèce, pluies torrentielles et averses de grêle dans l'agglomération de Pékin, Typhon aux Philippines et en Chine, vague de chaleur au Japon, tornades en Australie, tornade dans l'Etat de Virginie occidentale et forts orages dans le New-Jersey, ainsi qu'en Caroline du Nord, fortes pluies entraînant des inondations dans l'est du Sénégal. Voici l'inventaire de la lettre d'information CatNat de juillet 2013<sup>22</sup>. Aucun pays n'est épargné, la majeure partie des continents fait face à de nombreuses catastrophes naturelles.
10. Si le changement climatique n'est pas la cause d'un événement météorologique extrême isolé, il multiplie sa probabilité et le nombre de ces évènements<sup>23</sup>. « Le changement climatique change les probabilités d'occurrence des événements »<sup>24</sup>.
11. En outre, les enjeux humains et économiques semblent être davantage exposés que par le passé aux événements naturels, rendant ainsi la catastrophe inévitable (A). Le littoral ne fait pas exception, malgré la mise en place de politiques de gestion spécifiques (B).

---

<sup>20</sup> SURVILLE (F.) (dir.), *et al.*, *Les colères de la nature, dérèglementations climatiques et catastrophes naturelles*, Le croît Vif, Saintes 2012, p. 305.

<sup>21</sup> Voir graphique SWISS Re, *Catastrophes naturelles et techniques en 2013 : Les inondations et la grêle causent d'important dommages en 2013 ; Haiyan frappe les Philippines*, SIGMA n°1/2014, p3, [en ligne] [http://www.apref.org/sites/default/files/espacedocumentaire/2014-02-28\\_sigma1\\_2014\\_cat.pdf](http://www.apref.org/sites/default/files/espacedocumentaire/2014-02-28_sigma1_2014_cat.pdf) (23/12/2014)

<sup>22</sup> CATNAT info, La lettre d'information hebdomadaire des catastrophes naturelles, [en ligne] <http://www.catnat.net/component/acymailing/archive/view/listid-1-mailinglist/mailid-4236-catnat-info-la-lettre-dinformation-hebdomadaire-des-catastrophes-naturelles> (23/12/2014)

<sup>23</sup> PRZYLUKI (V.), HALEGATTE (S.), *Gestion des risques naturels, Leçon de la tempête Xynthia*, Quae, 2012, p. 10.

<sup>24</sup> *Ibid.*, p. 10.

## **A- La vulnérabilité du littoral accentuée par le changement climatique et l'urbanisation.**

12. Le changement climatique et l'urbanisation contribuent à accentuer la vulnérabilité du littoral, accroissant ainsi les enjeux humains et économiques exposés aux risques littoraux. (1) Ces risques littoraux entraîneront un coût supplémentaire pour les assureurs. (2)

### **1- Enjeux humains et économiques exposés aux risques littoraux.**

13. Le risque d'inondation est le risque naturel prépondérant en France métropolitaine. « Les  $\frac{3}{4}$  de la population française résident dans des communes qui sont soumises au risque d'inondation sur au moins une partie de leur territoire »<sup>25</sup>, ainsi en France, 17 millions d'habitants sont exposés au risque d'inondation<sup>26</sup> et 1,4 millions sont exposés aux risques de submersions marines<sup>27</sup>. « Entre 1998 et 2008, plus d'une centaine de grandes inondations ont eu lieu en Europe, entraînant la mort de 700 personnes et le déplacement de plus d'un demi-million de personnes »<sup>28</sup>. Les populations et les gouvernements doivent être extrêmement vigilants sur ce phénomène naturel dont l'occurrence ne peut être évitée, mais dont les dégâts sont fortement influencés par les actions humaines<sup>29</sup>.
14. Concernant les zones littorales, elles doivent faire face aux tempêtes, aux phénomènes de surcotes, à l'érosion littorale, ainsi qu'à l'élévation du niveau marin.
15. Les travaux du Groupe Intergouvernemental d'Experts sur l'Evolution du Climat (GIEC) ont validé l'hypothèse d'une élévation du niveau des océans imputable au changement climatique. Cette élévation peut être comprise entre plus 26 à plus 82

---

<sup>25</sup> RENAUD (J.), « Les inondations, risque naturel numéro un en France », in Actualité météo et catastrophes naturelles, *Vedura*, 28/05/2010, [en ligne] [www.vedura.fr](http://www.vedura.fr) (08/12/2014).

<sup>26</sup> MEDDE, « 4 ans après la tempête Xynthia et les crues du Var : une politique de prévention et de gestion face aux risques d'inondation et de submersion », 7/03/2014, [en ligne] <http://www.developpement-durable.gouv.fr/4-ans-apres-la-tempete-Xynthia-et.html> (16/07/2014)

<sup>27</sup> MEDDE, Première évaluation nationale des risques d'inondation, Principaux résultats – EPRI 2011, 07/2012, p11, [en ligne] [www.developpement-durable.gouv.fr](http://www.developpement-durable.gouv.fr) (23/12/2014)

<sup>28</sup> Gouvernement Français, *Prévention des risques majeurs, inondation*, [en ligne] <http://www.risques.gouv.fr/risques-naturels/inondation> (15/07/2014).

<sup>29</sup> 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, JOUE 6/11/2007.



centimètres en 2100, selon les différents scénarios du GIEC<sup>30</sup>. Le réchauffement global de la planète en est la cause directe.

16. Selon les climatologues, le niveau marin s'élèvera dans le siècle à venir davantage que durant les trois derniers millénaires. Effectivement, cette montée des océans est en majeure partie due au fait que l'eau se dilate sous l'effet de la chaleur ; elle est aussi causée par la fonte des glaciers et des calottes glaciaires polaires<sup>31</sup>.
17. De plus, les activités humaines et l'anthropisation du littoral ont contribué à accentuer l'exposition des enjeux à l'élévation du niveau marin.
18. En effet, l'urbanisation du littoral est un phénomène mondial. Ce phénomène d'haliotropisme<sup>32</sup> « est relativement jeune, il a débuté dans la seconde moitié du XVII<sup>e</sup> siècle, modestement d'abord, pour s'accélérer et s'amplifier après la Seconde Guerre mondiale, au cours de la période de croissance des « trente glorieuses »<sup>33</sup> et depuis une trentaine d'année la population vivant à proximité des côtes ne cesse de croître<sup>34</sup>. En à peine deux siècles, le littoral « territoire du vide »<sup>35</sup> s'est transformé « en territoire du plein, voire du trop-plein »<sup>36</sup>. A défaut d'être prise en compte, cette évolution corrélée au risque de submersion marine pourrait s'avérer dangereuse, entraînant d'une part, la disparition de certains pays insulaires<sup>37</sup> : c'est le cas de Tuvalu, archipel Polynésien. Par anticipation, son gouvernement a signé en 2001 un accord d'expatriation de ses habitants vers la Nouvelle-Zélande. Le document prévoit que 75 habitants pourront être accueillis par an par la Nouvelle-Zélande, sous le statut d'émigrants économiques, mais sous certaines conditions restrictives<sup>38</sup>. En revanche, le tribunal de Nouvelle-Zélande a attribué pour la première fois en juin 2014 à une

---

<sup>30</sup> GIEC, Changement climatique 2013, Les éléments scientifiques, Résumé à l'intention des décideurs, résumé techniques et foire aux questions, 2013, p. 23.

<sup>31</sup> V. notamment, CNRS, « La montée du niveau des mers » in *La lettre du changement global*, 05/2006 n°19, [en ligne] [www.cnrs.fr](http://www.cnrs.fr) (08/12/2014) ; LE PROVOST (C.), « Dilatation thermique et montée des eaux », *CNRS info*, 03/2002, n°400, 2p, [en ligne] [www.cnrs.fr](http://www.cnrs.fr) (08/12/2014) ; GIEC, Changements climatiques 2013, les éléments scientifiques, résumé à l'intention des décideurs, 10/2013, pp. 7 à 27.

<sup>32</sup> « Halios » : qui a trait à la mer ; haliotropisme : propriété de se tourner vers la mer, d'être attiré par elle, Voir CORLAY (J-P.), *Géographie sociale, géographie du littoral*, in *Noroi*, n°165, 1995, p. 248, [en ligne] [http://www.persee.fr/web/revues/home/prescript/article/noroi\\_0029-182X\\_1995\\_num\\_165\\_1\\_6623](http://www.persee.fr/web/revues/home/prescript/article/noroi_0029-182X_1995_num_165_1_6623)

<sup>33</sup> *Idem*.

<sup>34</sup> Voir DEBOUDT (P.), Vers la mise en œuvre d'une action collective pour gérer les risques naturels littoraux en France métropolitaine, *cybergeo, revue européenne de géographie*, mars 2010, [en ligne] <http://cybergeo.revues.org/22964> et INSEE et SOeS, L'Observatoire du littoral, Démographie et économie du littoral, [en ligne] [www.insee.fr](http://www.insee.fr)

<sup>35</sup> CORLAY (J-P.), *Géographie sociale, géographie du littoral*, *op. cit.*, p. 249 ; Voir CORBIN (A.), *Le territoire du vide, l'Occident et le désir du rivage, 1750-1840*, ed Aubier, Paris 1988, 407 p.

<sup>36</sup> CORLAY (J-P.), *Géographie sociale, géographie du littoral*, *op. cit.*, p. 249.

<sup>37</sup> *Passim*, DUVAT (O.), MAGNAN (A.), *Ces îles qui pourraient disparaître*, Le pommier, Paris 2012, 191 p.

<sup>38</sup> COMETTI (G.), Réchauffement climatique et migrations forcées : le cas de Tuvalu., *ecahiers de l'institut, Graduate Institute Publications*, 2010, [en ligne] [books.openedition.org/iheid/213](http://books.openedition.org/iheid/213) (22/12/2014)

famille Tuvalienne le droit de résidence pour des raisons climatiques<sup>39</sup>. Serait-ce un premier pas vers la reconnaissance d'un statut juridique de réfugié climatique<sup>40</sup> ?

19. D'autres états insulaires se préparent eux aussi à abandonner leurs îles. Certains ont acheté des terres dans des pays voisins moins vulnérables. C'est le cas de Kiribati, un archipel du Pacifique fortement soumis aux risques de submersions marines qui vient d'acheter 20km<sup>2</sup> sur une île à 2000 kilomètres de distance<sup>41</sup>. Ce pays pose aussi « les bases d'accords juridiques avec l'Australie et la Nouvelle-Zélande notamment, pour que ces derniers accueillent une partie des jeunes diplômés I-Kiribati »<sup>42</sup>, l'objectif étant de développer une stratégie migratoire, afin de « fournir dès aujourd'hui aux jeunes I-Kiribati des opportunités économiques à l'étranger tout en favorisant l'émergence progressive, ailleurs, de noyaux de culture I-Kiribati »<sup>43</sup>.
20. Si le changement climatique ne doit pas être perçu comme une fatalité<sup>44</sup>, il n'en demeure pas moins que ses effets se font déjà indéniablement ressentir<sup>45</sup>. Notamment à travers l'élévation du niveau marin qui impacte les pays insulaires, sans épargner pour autant les zones littorales métropolitaines et d'Outre-mer fortement urbanisées.
21. En outre, le nombre de personnes exposées à des risques côtiers dans le monde devrait croître proportionnellement à la population littorale. Un rapport publié par l'OCDE en 2007, indique notamment que le changement climatique et l'urbanisation pourraient entraîner un triplement du nombre de personnes exposées à des inondations côtières dans le monde d'ici 2070<sup>46</sup>. En effet, la croissance de la population sur le littoral ne cesse d'augmenter. En 1988, le territoire littoral était déjà considéré comme « densément occupé, lourdement aménagé, abondamment fréquenté »<sup>47</sup>. Trente ans plus tard, les caractéristiques de cet espace n'ont pas changé, elles se sont même

---

<sup>39</sup> NOACK (R.), "Has the era of the 'climate change refugee' begun?", in Washington post, 07/08/2014, [en ligne] <http://www.washingtonpost.com/blogs/worldviews/wp/2014/08/07/has-the-era-of-the-climate-change-refugee-begun/> , (24/12/2014)

<sup>40</sup> Voir WU TIU YEN (N.) Changement climatique et sécurité humaine – une approche juridique thèse en cours à Aix Marseille Université.

<sup>41</sup> CAMEL (L.), « Face à l'élévation du pacifique, Kiribati achète 20km<sup>2</sup> de terres refuge aux Fidji », *Le monde* 15/06/2014, [en ligne] [www.lemonde.fr](http://www.lemonde.fr) ( 24/07/2014).

<sup>42</sup> DUVAT (V.), MAGNAN (A.), « Des archipels en péril ? Les Maldives et les Kiribati face au changement climatique », *Vertigo - la revue électronique en sciences de l'environnement* [En ligne], 3/12/2010, volume 10, [en ligne] <http://vertigo.revues.org/10594#tocto3n17> (09/12/2014)

<sup>43</sup> DUVAT (V.), MAGNAN (A.), « Des archipels en péril ? Les Maldives et les Kiribati face au changement climatique », *Vertigo - la revue électronique en sciences de l'environnement* [En ligne], 3/12/2010, volume 10, [en ligne] <http://vertigo.revues.org/10594#tocto3n17> (09/12/2014)

<sup>44</sup> DUVAT (O.), MAGNAN (A.), *Ces îles qui pourraient disparaître*, Essais Le Pommier, 2012, pp. 178-184.

<sup>45</sup> GIEC, Changements climatiques 2014, Incidences, adaptation et vulnérabilité, résumé à l'intention des décideurs, p 4-8, [en ligne] [http://www.ipcc.ch/pdf/assessment-report/ar5/wg2/ar5\\_wgII\\_spm\\_fr.pdf](http://www.ipcc.ch/pdf/assessment-report/ar5/wg2/ar5_wgII_spm_fr.pdf) (12/11/2014)

<sup>46</sup> INSEE et SOeS, L'Observatoire du littoral, Démographie et économie du littoral, [en ligne] [www.insee.fr  
www.oecd.org/fr/general/selonlocdelechangementsclimatiquepourraitmultiplierpartroislapopulationexposeeaunrisquedinondationscotieresdici2070.htm](http://www.insee.fr/www.oecd.org/fr/general/selonlocdelechangementsclimatiquepourraitmultiplierpartroislapopulationexposeeaunrisquedinondationscotieresdici2070.htm)

<sup>47</sup> CORLAY (J-P), *Géographie sociale, géographie du littoral, op.cit.*, p. 249.

accentuées. En France par exemple, la densité moyenne sur les communes littorales est de 285 habitants au kilomètre carré<sup>48</sup>, soit une densité 2,5 fois supérieure à la moyenne nationale<sup>49</sup>. Ainsi, 11,8% de la population littorales se regroupe sur seulement 6% du territoire<sup>50</sup>. Sur la façade méditerranéenne, ces chiffres explosent avec une densité de 361 habitants au kilomètre carré. De 1968 à 2006, sa population a augmenté de 31%, et de 27% pour la façade atlantique<sup>51</sup>. « De 1962 à 2010, la population littorale métropolitaine a augmenté de 41% avec 1,8 million de nouveaux résidents, soit 83 habitants en plus par km<sup>2</sup> »<sup>52</sup>. La densité de population du littoral PACA est la plus élevée avec 729 habitants au kilomètre carré<sup>53</sup>.

22. En 20 ans, « les superficies construites en logements dans les communes littorales représentent 12 % des constructions en métropole sur 4 % du territoire. La pression de la construction est donc 3 fois plus forte sur le littoral que la moyenne métropolitaine »<sup>54</sup>. Sur les 885 communales littorales métropolitaines, les communes de moins de 500 habitants sont peu nombreuses, en revanche les communes de plus de 1 000 habitants sont davantage représentées sur ces territoires que sur l'ensemble du territoire national. Quant à la part des communes de 50 000 à 100 000 habitants elle est sept fois supérieure à la moyenne nationale<sup>55</sup>.
23. De plus les constructions de locaux non résidentiels sont elles aussi supérieures à la moyenne nationale. Elles représentent 7,6% de la construction de locaux en France, sur seulement 4% du territoire national<sup>56</sup>. La pression de construction y est donc près de deux fois plus forte. Il s'agit principalement d'économie résidentielle comme la construction de services publics, de bureaux, d'hébergements hôteliers, mais aussi d'industries et d'entrepôts. Ainsi, l'attrait du littoral touche autant les particuliers que les industriels.
24. Il convient d'ajouter à la population permanente, les vacanciers qui représentent plus de 1,5 millions de lits (campings et hôtels). Ainsi en 2012, sur seulement 4% du territoire, se concentrait ;

---

<sup>48</sup> CGEDD-Service de l'Observation et des statistiques, Démographie et occupation du sol, Environnement littoral et marin, mai 2011 p. 15.

<sup>49</sup> COLAS (S.), Le littoral, entre nature et artificialisation croissante, Ifen littoral, octobre 2007, n°120, [en ligne] [http://www.onml.fr/uploads/media/le\\_littoral\\_entre\\_nature\\_et\\_artificialisation\\_croissante.pdf](http://www.onml.fr/uploads/media/le_littoral_entre_nature_et_artificialisation_croissante.pdf) (02/02/2013)

<sup>50</sup> INSEE et SOeS, L'Observatoire du littoral, Démographie et économie du littoral, [en ligne] [www.insee.fr](http://www.insee.fr)

<sup>51</sup> CGDD, *Le littoral : Chiffres clefs*, Etudes et documents, 01/2011 n°32, p. 6.

<sup>52</sup> ONML, *Densité de population des communes littorales en 2010 et évolution depuis 1961-1962*, Les fiches thématiques : Démographie, occupation du sol et logement, 05/2013, p. 2.

<sup>53</sup> *Idem*.

<sup>54</sup> ONML, *Evolution de la construction de logements entre 1990 et 2012 sur le littoral métropolitain*, Les fiches thématiques : Démographie, occupation du sol et logement, 11/2014, p. 1.

<sup>55</sup> ONML, *Population des communes littorales par classe de population en 2009 et évolution*, Les fiches thématiques : Démographie, occupation du sol et logement, 01/2013, p. 1.

<sup>56</sup> ONML, *Evolution de la construction de locaux non résidentiels entre 2000 et 2012 sur le littoral métropolitain*, Les fiches thématiques : Démographie, occupation du sol et logement, 11/2014, p. 1 et 2.

« 48 % des emplacements de campings et 17,5 % des chambres d'hôtels de l'ensemble du territoire métropolitain (...). Les campings représentent 86 % de cette capacité d'accueil et les hôtels se concentrent sur les côtes de Provence-Alpes-Côte d'Azur qui regroupent 40 % de l'accueil hôtelier de l'ensemble du littoral ».

25. En revanche, ces 10 dernières années la capacité d'accueil marchande a légèrement diminué au profit de l'arrière-pays<sup>57</sup>. Cette tendance peut s'expliquer par des prix plus abordables en arrière-pays, il convient en effet de souligner qu' « entre 1999 et 2011, la part des chambres d'hôtels et des emplacements de campings de 3 et 4 étoiles a nettement augmenté [sur le littoral]. Cette augmentation peut limiter l'accès au littoral aux couches sociales les moins aisées »<sup>58</sup>.
26. En effet, une habitation sur le littoral représente un coût élevé en raison de la forte pression immobilière. Le prix moyen d'un terrain à bâtir sur le littoral est 60% plus élevé que le prix moyen sur le reste du territoire métropolitain<sup>59</sup>. Il en est de même pour les habitations<sup>60</sup>, « les ménages aux revenus moyens et les primo-accédants peuvent donc difficilement s'installer dans une commune littorale et doivent de plus en plus habiter dans l'arrière-pays où la pression immobilière est plus faible »<sup>61</sup>. De plus, le littoral est également un territoire attractif pour les résidences secondaires. « Entre 1969 et 1999, leur nombre a triplé, passant de 370 000 à 1,1 million. (...) La construction de résidences secondaires s'est maintenue à un niveau élevé depuis plusieurs décennies »<sup>62</sup>.
27. Si jusqu'au XIX<sup>e</sup> siècle, le bord de mer n'accueillait que les personnes qui avaient besoin de la mer pour vivre et travailler, ces cas sont désormais minoritaires<sup>63</sup>. Le littoral est simplement devenu aujourd'hui un lieu attractif où il fait bon vivre, ce qui explique en outre le grand nombre de retraités y résidant<sup>64</sup>. L'indice de vieillissement a augmenté de 44% sur les communes littorales depuis 1990, contre

---

<sup>57</sup> ONML, *Hébergement marchand en 2012 et évolution depuis 1999 dans les communes littorales métropolitaines*, Les fiches thématiques : Démographie, occupation du sol et logement, 09/2013, p. 2.

<sup>58</sup> *Ibid.*, p. 1 et 3.

<sup>59</sup> ONML, *Prix des terrains à bâtir sur le littoral métropolitain en 2012 et évolution depuis 2006*, Les fiches thématiques : Démographie, occupation du sol et logement, 09/2014, p. 1.

<sup>60</sup> Notaires de France, Note de conjoncture immobilière, 07/2014, n°24, p4 [en ligne] [http://www.notaires.fr/sites/default/files/Note%20de%20conjoncture%20immobiliere%202014\\_juillet\\_n24\\_VDEF\\_0.pdf](http://www.notaires.fr/sites/default/files/Note%20de%20conjoncture%20immobiliere%202014_juillet_n24_VDEF_0.pdf) ; ONML, *Prix de l'immobilier dans les communes littorales métropolitaines : le cas des appartements anciens (analyse sur la période 01/10/2004 à 30/09/2005)*, 10/2006, 5p.

<sup>61</sup> ONML, *Prix des terrains à bâtir sur le littoral métropolitain en 2012 et évolution depuis 2006*, *op. cit.* p. 1.

<sup>62</sup> MERCKELBAGH (A.), *Et si le littoral allait jusqu'à la mer ! La politique du littoral sous la Ve République*, Hors collection, Quaes, Versailles 2009, p. 24.

<sup>63</sup> V. ROBERT (S.) « La vue sur mer et l'urbanisation du littoral. Approche géographique et cartographique sur la Côte d'Azur et la Riviera du Ponant », thèse Université Nice-Sophia Antipolis, 2009, p. 42.

<sup>64</sup> V. ROBERT (S.) « La vue sur mer et l'urbanisation du littoral. Approche géographique et cartographique sur la Côte d'Azur et la Riviera du Ponant », Université Nice-Sophia Antipolis, 2009 ; ONML, *Agés des habitants des communes littorales en 2009 et évolution depuis 1990*, Les fiches thématiques : Démographie, occupation du sol et logement, 05/2014, p. 2.

36% pour le territoire hexagonal<sup>65</sup>. Selon l'INSEE, en 2040 « près du tiers (32,1 %) des habitants des départements littoraux aura plus de 60 ans, ce ratio sera un peu plus faible dans le reste du territoire : 30,1 % »<sup>66</sup>.

28. Ainsi, « le profil des acheteurs est spécifique en bord de mer. Les catégories socio-professionnelles supérieures sont surreprésentées par rapport à la moyenne. Les acheteurs sont aussi plus âgés »<sup>67</sup>.
29. En conséquence, malgré d'une part, la sur-densité et la pression foncière et d'autre part l'aggravation des risques littoraux engendrée par le changement climatique, « la croissance de la population des départements littoraux constatée ne devrait pas s'essouffler ». Selon l'INSEE, « les départements littoraux concentreraient près de 40 % de la population française en 2040 »<sup>68</sup>. Il est donc aisé de comprendre l'ampleur actuelle et future des enjeux tant humains qu'économiques liés aux littoraux.
30. Le secteur assurantiel est et sera l'un des principaux secteurs impactés par ces conséquences et enjeux économiques. (2)

## **2- Les risques côtiers : un coût supplémentaire pour les assureurs.**

31. Si on observe une augmentation des catastrophes naturelles depuis les années 70<sup>69</sup>, celle-ci est corrélée à une augmentation de la vulnérabilité humaine, entraînant inexorablement une augmentation des pertes économiques assurées et non assurées<sup>70</sup>. Ceci s'explique par « le développement économique, la croissance de la population, l'urbanisation et la plus forte concentration des actifs dans les zones exposées »<sup>71</sup>. C'est l'année 2011 qui totalise les plus grandes pertes<sup>72</sup>. Selon un rapport de Munich

---

<sup>65</sup> *Idem.*

<sup>66</sup> ONML, *Indicateur : perspectives d'évolution de la population des départements littoraux à l'horizon 2040*, 02/2011, p. 4.

<sup>67</sup> ONML, *Prix des terrains à bâtir sur le littoral métropolitain en 2012 et évolution depuis 2006*, Les fiches thématiques : Démographie, occupation du sol et logement, 09/2014, p. 1.

<sup>68</sup> ONML, *Indicateur : perspectives d'évolution de la population des départements littoraux à l'horizon 2040*, 02/2011, p. 2.

<sup>69</sup> V. annexe 3.

<sup>70</sup> SWISS RE *Catastrophes naturelles et techniques en 2013, Catastrophes naturelles et techniques en 2013 : Les inondations et la grêle causent d'important dommages en 2013 ; Haiyan frappe les Philippines*, SIGMA n°1/2014, p. 7, [en ligne] [http://www.apref.org/sites/default/files/espacedocumentaire/2014-02-28\\_sigma1\\_2014\\_cat.pdf](http://www.apref.org/sites/default/files/espacedocumentaire/2014-02-28_sigma1_2014_cat.pdf) ;

<sup>71</sup> *Idem.*

<sup>72</sup> MUNICH RE, *Accumulation of very severe natural catastrophes makes 2011 a year of unprecedented losses*, 09/02/2012, [en ligne] <http://www.munichre.com/en/media-relations/publications/press-releases/2011/2011-07-12-press-release/index.html> (09/02/2012) ; Pour rappel le premier semestre 2011 a été marqué par le tremblement de terre, puis le tsunami Japonais du 11 mars qui ont entraîné une perte économique de 210

Re<sup>73</sup> il est en effet rare d'avoir autant d'accumulation de sinistralité sur un seul semestre :

« Au total, le montant de la perte est plus de cinq fois supérieur à la moyenne du premier semestre pour les dix dernières années. Les pertes assurées, environ US \$ 60 milliards, étaient également près de cinq fois supérieures à la moyenne depuis 2001 »<sup>74</sup>.

32. Plus récemment, et même si l'année 2013 est une année « faible » en sinistralités, elle a tout de même connu 150 catastrophes naturelles<sup>75</sup> dans le monde, entraînant la mort de 20 000 personnes<sup>76</sup>. Les dommages économiques enregistrés sont de 131 milliards<sup>77</sup>, dont 37 milliards USD de dommages assurés<sup>78</sup>. La moyenne des dommages assurés depuis 2009 s'élève à 55 milliards USD.

33. Et cette tendance n'est pas près de s'inverser. Il devrait effectivement y avoir une augmentation annuelle des dommages en Europe de 44% pour la période de 2071 à 2100<sup>79</sup>. Le rapport *Climate change and the Financial services Industry*, est alarmant et indique quant à lui que « la fréquence de plus en plus rapprochée des épisodes climatiques violents pourrait exercer des pressions considérables, sur les assureurs, les réassureurs et les banques, au point de baisser leur rentabilité, voire de les acculer à la faillite »<sup>80</sup>.

34. Par conséquent, même si l'adaptation au changement climatique est difficilement évaluable, elle est estimée par la Banque Mondiale et le Programme des Nations Unies pour le Développement «entre 4 et 109 milliards de dollars par an, dans les pays en voie de développement. La Convention Cadre des Nations-Unies [sur le changement climatique] propose une évaluation de 44 à 166 milliard de dollars par an, pour l'ensemble des pays. Ceci correspondrait à des coûts de 1 à 6 milliards de dollars par an en France »<sup>81</sup>. Pour autant l'adaptation au changement climatique constitue une nécessité tant humaine qu'économique pour les acteurs publics (Etat et institutions

---

milliards de dollars US, est le montant de charge des sinistres pour l'industrie de l'assurance est estimé à 30 milliard de dollars US.

<sup>73</sup> *Idem*.

<sup>74</sup> MUNICH RE, *op. cit.*

<sup>75</sup> « Selon la définition de sigma, un événement est considéré comme une catastrophe et pris en compte dans la base de données sigma si les dommages assurés, les pertes économiques totales ou le nombre de victimes dépassent un certain seuil. » Pour voir précisément les critères établis par SIGMA, V. SWISS RE, *op. cit.* p3.

<sup>76</sup> SWISS RE, *op. cit.* p. 4.

<sup>77</sup> *Ibid*, p. 5.

<sup>78</sup> *Ibid*. p. 1.

<sup>79</sup> OCCC, Les changements climatiques et la Suisse en 2050, Impacts attendu sur l'environnement, la société et l'économie, 06/2007, p144, Par rapport à la période de 1971 à 1990. [en ligne] [www.occc.ch/products/ch2050/PDF\\_F/16-assurances.pdf](http://www.occc.ch/products/ch2050/PDF_F/16-assurances.pdf) (23/12/2014)

<sup>80</sup> Les membres de ce rapport sont composés du PNUE, et de 295 banques et compagnies d'assurances et d'investissements, [en ligne] [http://www.unepfi.org/fileadmin/documents/cc\\_fin\\_serv\\_ind\\_module2\\_2002.pdf](http://www.unepfi.org/fileadmin/documents/cc_fin_serv_ind_module2_2002.pdf)

<sup>81</sup> CEDD, *Economie de l'adaptation au changement climatique*, 02/2010, p11 [en ligne]

<http://www.developpement-durable.gouv.fr/IMG/pdf/001-3.pdf> (24/07/2014)



décentralisées) et privés (assurances). Les premiers en termes d'adaptation et d'aides aux sinistrés, les seconds en termes d'indemnisation<sup>82</sup>.

35. De surcroît, pour ce qui concerne uniquement les risques de submersion marine, une étude d'août 2013 dirigée par Stéphane Hallegatte<sup>83</sup> est plus qu'alarmante et incite les décideurs à mettre en œuvre des mesures de prévention. Cette étude estime les dommages imputables aux inondations, dans les 136 plus grandes villes côtières du monde à 6 milliards de dollars par an. Ce montant pourrait s'élever en 2050 à « 52 milliards de dollars du seul fait de l'évolution socio-économique : poussée démographique, urbanisation, hausse du niveau de la vie »<sup>84</sup>. Au niveau Européen, « la valeur totale des biens économiques situés dans les 500 premiers mètres de la frange littorale, y compris les plages, les terres agricoles et les installations industrielles, est estimée entre 500 et 1000 milliards d'euros »<sup>85</sup>. Enfin, pour la seule région Languedoc-Roussillon les coûts pourraient s'élever pour les assureurs à plusieurs dizaines de milliards d'euros<sup>86</sup>. Ainsi, la volonté humaine de construire toujours plus sur le littoral apparaît en flagrante contradiction avec le phénomène actuel d'élévation du niveau marin qui menace nombre de vies humaines, mais aussi de biens patrimoniaux. Le livre vert de la Commission des Communautés Européennes sur l'adaptation au changement climatique en Europe ajoute que dans une situation de *statu quo* les dommages causés par l'élévation du niveau marin pourraient « être jusqu'à quatre fois supérieurs aux coûts qui devraient être supportés si des moyens supplémentaires de protection contre les inondations étaient installés », si aucune mesure d'adaptation n'est prise « les coûts liés aux dommages enregistrent une forte hausse à partir des années 2020 jusqu'aux années 2080 »<sup>87</sup>.

---

<sup>82</sup> V. OCDE, *Aspects économiques de l'adaptation au changement climatique coûts, bénéfiques et instruments économiques*, 06/2008 ; CEDD, *Economie de l'adaptation au changement climatique*, 02/2010, [en ligne] <http://www.developpement-durable.gouv.fr/IMG/pdf/001-3.pdf> (12/12/2014)

<sup>83</sup> Economiste à la banque mondiale. HALLEGATE (S.) *et al.*, Future flood losses in major coastal cities, *Nature climate change*, 802-806, 08/2013.

<sup>84</sup> LE HIR (P.). Le coût des inondations risque d'exploser d'ici à 2050, le monde, 19/08/2013 [http://www.lemonde.fr/planete/article/2013/08/19/le-coût-des-inondations-risque-d-exploser-d-ici-a-2050\\_3463073\\_3244.html](http://www.lemonde.fr/planete/article/2013/08/19/le-coût-des-inondations-risque-d-exploser-d-ici-a-2050_3463073_3244.html) (12/12/2014).

<sup>85</sup> Communication de la Commission au Conseil, au Parlement européen, au Comité économique et social européen et au Comité des régions - Gestion des risques liés aux inondations - Prévention, protection et mitigation des inondations /\* COM/2004/0472 final, 12/07/2004, [en ligne] <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/ALL/?uri=CELEX:52004DC0472> (12/12/2014)

<sup>86</sup> ONERC, *Changement climatique, coûts des impacts et pistes d'adaptation*, 2009, p. 8, [en ligne] <http://www.ladocumentationfrancaise.fr/var/storage/rapports-publics/094000463/0000.pdf> (01/03/2010) ; ONERC, *Evaluation du coût des impacts du changement climatique et de l'adaptation en France, Rapport de la deuxième phase*, 09/2009, p. 80. [en ligne] [http://www.developpement-durable.gouv.fr/IMG/pdf/partie\\_1\\_rapport\\_de\\_synthese.pdf](http://www.developpement-durable.gouv.fr/IMG/pdf/partie_1_rapport_de_synthese.pdf) (09/10/2013)

<sup>87</sup> Commission des Communautés Européennes, *Livre vert présenté par la commission au conseil, au parlement européen, au comité économique et social européen et au comité des régions, Adaptation au changement climatique en Europe ; les possibilités d'action de l'Union Européenne*, 29/06/2007, p. 10 [en ligne] [http://www.developpement-durable.gouv.fr/IMG/pdf/green\\_paper\\_fr-2.pdf](http://www.developpement-durable.gouv.fr/IMG/pdf/green_paper_fr-2.pdf) (03/04/2011)

36. Ces différentes études permettent d'avoir une idée du coût mondial des risques côtiers, qui semble difficile à supporter par les seuls assureurs ou les seuls acteurs publics.
37. Ainsi, la prévention des risques et l'adaptation aux changements climatiques, plus précisément aux risques côtiers est une nécessité tant humaine qu'économique pour les acteurs publics (Etat et institutions décentralisées) et privés (assurances).
38. Afin de diminuer la vulnérabilité humaine aux risques littoraux et aux changements climatiques des outils techniques de gestion des risques littoraux existent et évoluent. (B)

## **B – L'évolution des outils techniques de gestion des risques littoraux.**

39. L'homme a toujours vécu avec la mer et tenté de maîtriser son environnement. Pour ce faire, il a développé des moyens techniques de gestion des risques littoraux qui ont évolué avec le temps.
40. Les outils techniques de gestion des risques côtiers se regroupent principalement en deux catégories, d'un côté les techniques de fixation dures du trait de côte (1), de l'autre la gestion dite « douce » du trait de côte. (2)

### **1-La digue : outil de défense contre la mer.**

41. Les digues sont anciennes, elles existent depuis le Moyen-Age pour empêcher la submersion des terres situées en arrière. Au XI<sup>ème</sup> siècle, l'homme conquiert des terres sur la mer, puis les dessale et les draine pour profiter de l'excellente qualité des sol et ainsi augmenter la production agricole »<sup>88</sup>. Construire des polders était donc une pratique répandue, que ce soit à des fins alimentaires, sanitaires, ou démographique, mais aussi défensives contre les submersions marines<sup>89</sup>.
42. En outre, les « anciens » avaient une véritable culture du risque et ne s'installaient pas là où la nature leur avait montré qu'elle pouvait être dangereuse<sup>90</sup>. Aujourd'hui, au contraire, cette culture du risque s'est perdue, elle s'est estompée avec le temps et nombre de constructions ont été bâties sans tenir compte des risques potentiels. Une illustration réside dans le flot de constructions sur le littoral datant des

---

<sup>88</sup> GOELDNER-GIANELLA (L.), *Dépoldériser en Europe occidentale, pour une géographie et une gestion intégrée du littoral*, Territoires en mouvements, 2013, p. 26.

<sup>89</sup> *Ibid.*, pp. 25 à 29.

<sup>90</sup> Voir notamment GARNIER (E.), HENRY (N.), DESARTHE (N.), « Visions croisées de l'historien et du courtier en réassurance sur les submersions. Recrudescence de l'aléa ou vulnérabilisation croissante ? » in *Gestion des risques naturels, Leçons de la tempête Xynthia*, Quae 2012, pp. 105 à 128.



années 70<sup>91</sup>. Ainsi, les digues détournées de leur objectif initial justifient désormais la construction de nouvelles habitations au profit de promoteurs immobiliers ou de simples particuliers qui rêvent d'avoir « les pieds dans l'eau », et ce malgré le risque mortel encouru dans l'éventualité d'une rupture de l'ouvrage. Quelles que soient les raisons de cette urbanisation inconsciente : ignorance ou intérêt économique, le danger est aujourd'hui bien réel. « En occultant les risques encourus, les aménageurs ont rendu ces secteurs moins résilients au regard du péril intrusion marine »<sup>92</sup>.

43. Puis dans les années 90, le mouvement de poldérisation à finalité défensive<sup>93</sup> s'est essoufflé, pour des raisons notamment environnementales et économiques, mais désormais aussi de protection contre la mer<sup>94</sup>.
44. En premier lieu, ces techniques ne s'inscrivent pas toujours dans un objectif de développement durable en raison de leur impact sur l'environnement. De nombreuses études ont démontré l'effet amplificateur de la digue sur le processus d'érosion<sup>95</sup>. Notamment une étude<sup>96</sup> datant de 2004, faite par le CEREGE sur le littoral Camarguais, vient confirmer que les digues provoquent une accentuation de l'érosion. Ces digues vont parfois même déplacer le risque dans une zone qui n'y était pas initialement soumise.
45. En second lieu, la résistance active ne s'inscrit pas non plus dans une gestion à long terme du risque, c'est une action ponctuelle, qui nécessite un investissement, puis un entretien régulier très onéreux. Actuellement, les études sur la gestion du trait de côte ne recommandent le recours à la résistance active que pour des digues existantes, c'est-à-dire qu'elles conseillent uniquement leur entretien<sup>97</sup> et rarement l'édification de nouvelles digues. Elles ne préconisent la construction de nouveaux ouvrages longitudinaux, que lorsque les enjeux sont trop importants et qu'il est de ce fait moins onéreux de procéder à la mise en place d'une digue. L'existence et le futur d'une ville peuvent dépendre en grande partie du choix des ouvrages.
46. Aujourd'hui, la décision de créer ou maintenir un ouvrage de protection obéit à des exigences nouvelles. Afin de déterminer s'il faut procéder ou non à la gestion

---

<sup>91</sup> V. MERCKELBAGH (A.) *Et si le littoral allait jusqu'à la mer ? La politique du littoral sous la Ve République*, QUAE, 2009, pp. 40 à 57.

<sup>92</sup> GARNIER (E.), HENRY (N.), DESARTHE (N.), « *Visions croisées de l'historien et du courtier en réassurance sur les submersions. Recrudescence de l'aléa ou vulnérabilisation croissante ?* », *op.cit.* p. 118.

<sup>93</sup> GOELDNER-GIANELLA (L.), *Ibid.*, p. 29.

<sup>94</sup> Voir GOELDNER-GIANELLA (L.), *Ibid.*, pp. 83 à 146.

<sup>95</sup> Travaux du CEREGE sur l'impact des digues., SABATIER *et al.*, *Transport sédimentaire de la dune à la zone du déferlement sur une plage sableuse soumise à des vents de terre*, in VII<sup>ème</sup> journée nationale génie civil, génie côtier, Compiègne 7-9 septembre 2004, [en ligne] [http://www.paralia.fr/Files/08\\_25\\_7p\\_sabatier.pdf](http://www.paralia.fr/Files/08_25_7p_sabatier.pdf) (20/01/2015).

<sup>96</sup> EID Méditerranée, PNR de Camargue, Etude de définition des enjeux de protection du littoral sableux. Phase C, définition des modes de gestion, Décembre 2006, [en ligne] <http://www.parc-camargue.fr/> (04/05/2010)

<sup>97</sup> Etude de définition des enjeux de protection du littoral sableux. Phase C, définition des modes de gestion, 12/2006, pp. 17 à 22, cette étude traite de la gestion du littoral Camarguais, qui est le secteur Français le plus touché par la montée des eaux. Ce qui peut expliquer que la construction de digue ne soit jamais préconisée.

active, il est nécessaire d'étudier les enjeux présents sur chaque portion du littoral. Comme le recommande le MEEDEM<sup>98</sup>, la mise en œuvre d'une politique de gestion du trait de côte s'accompagne d'études qui permettent d'évaluer la pertinence d'un ouvrage et son impact sur l'environnement, ainsi que son coût.

47. Il semble primordial d'identifier ce qu'est juridiquement une digue afin de déterminer le régime juridique qui lui est applicable. La première difficulté, résultait d'une absence de définition juridique de la digue jusqu'à la loi de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles (MAPAM)<sup>99</sup> de 2014. Une circulaire du 8 juillet 2008<sup>100</sup>, en donnait une définition technique : « Une digue est un ouvrage longitudinal qui n'a pas fonction de retenir de l'eau, mais plutôt de faire obstacle à sa venue ». Toutefois, cette définition « *purement descriptive* »<sup>101</sup> semblait insuffisante et ne permettait pas d'intégrer dans son champ un certain nombre d'ouvrages qui se trouvent perpendiculaires aux eaux (haies brise-cruie, casiers écrêteurs, épis...) <sup>102</sup>. Il apparaissait dès lors, la nécessité d'établir une définition juridique. Effectivement, « en cas de recherche de responsabilité contentieuse, le juge ne peut [pouvait] s'appuyer sur aucune définition juridique de la digue »<sup>103</sup>. De ce fait, la jurisprudence a tenté d'en établir les contours<sup>104</sup>. Mais cette situation « ambiguë » ne pouvait et ne devait perdurer, « pour des raisons à la fois logique, juridiques et pratiques »<sup>105</sup>.
48. La définition de la circulaire de 2008 sur le contrôle de la sécurité des ouvrages hydrauliques<sup>106</sup> devait être complétée et précisée, afin de simplifier le recensement des digues par les services étatiques et d'éviter que certains propriétaires de digue puissent se soustraire volontairement ou non à la réglementation de ces ouvrages<sup>107</sup>, qui,

---

<sup>98</sup> MEEDEM, *A l'interface entre terre et mer : la gestion du trait de côte*, 10/2009, [en ligne] [http://www.developpement-durable.gouv.fr/IMG/pdf/Gestion\\_du\\_trait\\_de\\_cote.pdf](http://www.developpement-durable.gouv.fr/IMG/pdf/Gestion_du_trait_de_cote.pdf) (05/09/2010)

<sup>99</sup> Loi n°2014-58 du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles.

<sup>100</sup> Circulaire du 8 juillet 2008 relative au contrôle de la sécurité des ouvrages hydrauliques au titre des dispositions mise en place par le décret 2007-1735 du 11 décembre 2007 (Art. R214-112 à R214-147 du Code de l'environnement) [en ligne]

[http://www.bulletin-officiel.developpement-durable.gouv.fr/fiches/exboenvireco/200815/eat\\_20080015\\_0100\\_0011.pdf](http://www.bulletin-officiel.developpement-durable.gouv.fr/fiches/exboenvireco/200815/eat_20080015_0100_0011.pdf) (12/07/2013)

<sup>101</sup> MARC (P.), *Le cadre de l'intervention publique, en matière de gestion des ouvrages hydrauliques concourant à la protection contre le risque inondation*, in *La gestion du risque inondation*, Grand théâtre de Narbonne, 25 octobre 2010.

<sup>102</sup> *Idem.*

<sup>103</sup> CEPRI, *Les digues de protection contre les inondations, la mise en œuvre de la réglementation issue du décret n°2007-1735 du 11 décembre 2007*, Les guides du CEPRI, p. 9.

<sup>104</sup> Voir. *Idem.* ; e.g. : « La réalisation d'une digue en terre et matériaux naturels constitue un ouvrage au sens de l'article 1792 du Code civil dès lors qu'il s'agit d'un aménagement modifiant le terrain naturel par l'édification d'une protection artificielle contre la venue des eaux. »

<sup>105</sup> FEVRIER (J-M), « Esquisse d'une définition juridique de la digue », *JCP ACT*, n°19-20, 14 mai 2012, p. 35.

<sup>106</sup> Circulaire du 8 juillet 2008, *op. cit.*

<sup>107</sup> FEVRIER (J-M), *op.cit.*, p. 34.

pourtant, représentent parfois un intérêt « majeur pour la sécurité des personnes et des biens »<sup>108</sup>.

49. Dès lors, la loi de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles (MAPAM) du 27 janvier 2014<sup>109</sup> insère une définition juridique de la digue dans le Code de l'environnement en créant un nouvel article L. 566-12-1 qui dispose que « les digues sont des ouvrages construits ou aménagés en vue de prévenir les inondations et les submersions ». Cette définition est venue combler un vide juridique. La loi définit donc les digues comme des ouvrages ayant pour unique vocation de prévenir les risques et prend soin dans un second temps de clore « les discussions sans fin s'agissant d'ouvrages à finalités multiples »<sup>110</sup>, en précisant que :

*« lorsqu'un ouvrage ou une infrastructure qui n'a pas exclusivement pour vocation la prévention des inondations et submersions appartenant à une personne morale de droit public s'avère, eu égard à sa localisation et à ses caractéristiques, de nature à y contribuer, il est mis à la disposition de la commune ou de l'établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre compétent pour la défense contre les inondations et contre la mer par le propriétaire ou le gestionnaire de cet ouvrage ou infrastructure pour permettre de l'utiliser et d'y apporter des aménagements nécessaires pour ce faire ».*

50. Si les politiques de gestion du trait de côte ont évolué et que les méthodes dures sont de moins en moins privilégiées dans les politiques d'aménagement des côtes, elles demeurent toutefois sur les littoraux et s'avèrent parfois nécessaires. C'est le cas notamment des Pays-Bas.
51. Il s'agit certainement du pays qui a le plus à enseigner au reste du monde, en matière d'ouvrages de défense contre la mer. Avec les 2/3 de ses terres (comprenant 60% de sa population) au-dessous du niveau des eaux de la mer, les premiers habitants des Pays-Bas ont commencé il y a un millier d'années leur lutte systématique contre la mer<sup>111</sup>. En 1937, des études faites par l'administration des Ponts et Chaussées du Danemark « révélèrent que la sécurité des Pays-Bas en temps de grands courants et de hautes eaux ne pouvait pas être garantie »<sup>112</sup>.
52. Malgré une technique d'ouvrages de défense contre la mer toujours plus perfectionnée, le pays continue à subir des inondations à travers les siècles. On peut citer notamment la catastrophe de 1953, où 1836 personnes perdirent la vie et 150 000 hectares furent inondés, 100 000 personnes évacuées et 40 000 logements

---

<sup>108</sup> FEVRIER (J-M.), *Protection contre les inondations et les submersions, à propos de la définition de digue*, Droit administratif, n°12 décembre 2013, p. 36.

<sup>109</sup> Loi n°2014-58 du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriales et d'affirmation des métropoles.

<sup>110</sup> FEVRIER (J-M), *op.cit.*, p. 36.

<sup>111</sup> JEANSEN (P-P), *Au Pays-Bas une prodigieuse conquête : le plan Delta*, *Annales économies, sociétés, civilisations*, 1961, volume 16 n°4, p. 657.

<sup>112</sup> Les travaux du plan Delta, [en ligne] [www.deltawerken.com](http://www.deltawerken.com) (03/03/2014)

endommagés<sup>113</sup>. Pour éviter qu'un tel drame ne se reproduise, seulement 20 jours après cette catastrophe, fut créée la Commission Delta. Elle élabore le plan Delta, un des projets de construction hydraulique le plus révolutionnaire au monde. Le premier plan conçoit « l'immense barrière du Maeslant, un dispositif unique au monde qui ferme un bras de l'Estuaire Rhin-Meuse en cas d'élévation du niveau de la mer »<sup>114</sup>. Le second plan recommande un renforcement des digues avec notamment un raccourcissement du littoral de 700 kilomètres afin que la côte soit moins difficile à défendre<sup>115</sup>. La Commission Delta proposa « de fermer complètement les bras de mer du delta et de rehausser les digues du littoral au "niveau delta" ». Ce niveau de sécurité est établi sur un niveau de référence de 5 mètres au-dessus du niveau d'eau actuel à Amsterdam. Seules deux voies de navigation fluviale resteraient ouvertes vers Rotterdam et Anvers, mais les digues entourant ces voies fluviales devraient également être relevées au "niveau delta". « Le risque d'inondation serait alors de 1/4 000 par an pour le delta et le Nord et de 1/10 000 par an pour la Randstad (la conurbation des Pays-Bas occidentaux) ».

53. La loi Delta résultant des projets de la Commission Delta fut ratifiée en 1957 par le parlement hollandais. Les travaux ont duré 40 ans, et entre 1996 et 2015 plus de 400 kilomètres de digues ont été renforcés<sup>116</sup>. Pourtant, en raison de l'élévation du niveau marin prévue, de nouveaux travaux sont envisagés pour accentuer la sécurité. Le gouvernement souhaite prendre des mesures en se fixant sur le scénario de 4 mètres d'élévation du niveau marin sur 200 ans. Le plan delta « mis à jour » recommande une nouvelle série de mesures et de travaux pour protéger le pays à très long terme. Les digues doivent être de nouveau renforcées et le bord de mer élargi par rechargement de sable. Des zones actuellement habitées seraient rachetées<sup>117</sup> et transformées en réservoir d'eau, d'autres seront dépolderisées, en allant « dans le sens de la nature<sup>118</sup> ». De nouvelles techniques de construction sont également envisagées comme la mise en place de maisons flottantes.

54. Ce plan conduirait les Pays-Bas à investir 1 à 1,5 milliards d'euros par an jusqu'en 2100. La commission Delta suggère la création d'un fond spécial alimenté par les revenus gaziers ainsi que des prêts. « Ce fonds, alimenté dès 2020 par un milliard d'euros au moins par an, ne cessera normalement jamais d'exister, note M<sup>me</sup>

---

<sup>113</sup> Voir SOCIETE GEOLOGIE DE FRANCE, « La protection contre la mer aux Pays-Bas : le plan Delta », *Géologues* n°158, p. 53 [en ligne]

[file:///C:/Users/Vanessa/Downloads/geologues\\_158\\_protection\\_maritime\\_pays-bas%20\(2\).pdf](file:///C:/Users/Vanessa/Downloads/geologues_158_protection_maritime_pays-bas%20(2).pdf) (03/03/2013).

<sup>114</sup> CALESTREME (N.), « Le pays qui s'incline devant la mer », *Nouvelles clés*, avril-mai 2009, n°61, p. 51 [www.natachacalestre.me.fr](http://www.natachacalestre.me.fr) (02/01/2015)

<sup>115</sup> Watersnood museum, Le plan Delta [en ligne] <http://www.watersnoodmuseum.nl/FR/expositions/la-reconstruction/les-travaux-du-delta/le-plan-delta/>

<sup>116</sup> SOCIETE GEOLOGIE DE FRANCE, *op. cit.* p. 57.

<sup>117</sup> Voir CALESTREME (N.), *op.cit.* p. 51.

<sup>118</sup> (Propos de Ted Sluijter, directeur au centre d'information du plan delta) PARE (I.), « Montée des eaux : un défi gigantesque pour les villes côtières », *L'information immobilière*, automne 2010, n°203, p. 67.

Huizinga<sup>119</sup> car nous aurons toujours besoin d'argent pour faire face aux défis de l'eau<sup>120</sup> ». Le gouvernement devrait se prononcer d'ici à 2015 sur la faisabilité des projets du "Programme Delta"<sup>121</sup>.

55. La célèbre ville Italienne de Venise, construite sur une lagune nécessite elle aussi d'être protégée par des ouvrages durs pour faire face aux submersions marines. Le 4 novembre 1966, elle a connu une *acqua alta* considérable avec un niveau enregistré de plus de 194 centimètres, c'est la marée la plus élevée de l'histoire<sup>122</sup>. Si aujourd'hui le niveau des submersions marines est plus faible qu'à cette période elles sont en revanche plus fréquentes, l'élévation du niveau marin se conjuguant avec un phénomène d'affaissement et de subduction de la lagune, dont les causes ne sont pas uniquement naturelles<sup>123</sup>. Les scénarios du futurs envisagent que Venise puisse être inondée quotidiennement<sup>124</sup>. En effet, « selon les projections modérées du changement climatique, l'affaissement net de Venise atteindrait 54 cm d'ici à 2010<sup>125</sup>.
56. Afin de limiter cette submersion progressive, les autorités Vénitiennes ont élaboré le projet MOSE. Il consiste à installer 79 digues flottantes protégeant les trois entrées de la lagune. Elles sont couchées sur le fond de la mer et doivent s'élever par grande marée pour empêcher la mer de rentrer dans la lagune et réduire ainsi la hausse du niveau des eaux<sup>126</sup>. Ce projet s'élève à 3,5 milliards d'euros, 35 millions d'euros d'entretien annuel devant être ajoutés à l'investissement initial<sup>127</sup>. La mise en œuvre de ce projet décidé au niveau national a commencé en 2013, et devrait s'achever en 2016<sup>128</sup>. Même si le recul manque aujourd'hui pour évaluer l'efficacité du dispositif à long terme, ce projet semble intéresser un certain nombre de villes soumises aux risques de submersions, à l'image de la ville de New-York<sup>129</sup>.

---

<sup>119</sup> La secrétaire d'Etat aux transports, aux travaux publics et à la gestion des eaux des Pays-Bas.

<sup>120</sup> PAUWELS (M.), *Les Pays-Bas veulent contenir la mer pour un siècle*, Le Monde, 13/08/2009, [en ligne] [http://www.lemonde.fr/planete/article/2009/08/13/les-pays-bas-veulent-contenir-la-mer-pour-un-siecle\\_1228197\\_3244.html](http://www.lemonde.fr/planete/article/2009/08/13/les-pays-bas-veulent-contenir-la-mer-pour-un-siecle_1228197_3244.html) (03/03/2013).

<sup>121</sup> Programme Delta aux Pays-Bas : [http://www.deltacommissaris.nl/english/Images/Programme\\_Delta\\_aux\\_Pays-bas\\_tcm310-327948.pdf](http://www.deltacommissaris.nl/english/Images/Programme_Delta_aux_Pays-bas_tcm310-327948.pdf)

<sup>122</sup> Città di Venezia [en ligne] <http://www.comune.venezia.it/flex/cm/pages/ServeBLOB.php/L/IT/IDPagina/2053> (03/03/2014)

<sup>123</sup> Les pompes d'eaux souterraines expliquent en partie le processus. DARIO (C.), BERTOLIN (C.) « Le risque de submersion historique à Venise et le Projet MOSE », Conseil national de recherche, Institut des sciences de l'atmosphère et du climat, Padoue, Italie, [en ligne] [http://liens.univ-larochelle.fr/IMG/pdf/VS\\_J3\\_4\\_Dario\\_Camuffo.pdf](http://liens.univ-larochelle.fr/IMG/pdf/VS_J3_4_Dario_Camuffo.pdf) (12/12/2014)

<sup>124</sup> UNESCO, Inondation à Venise, [en ligne] [http://www.unesco.org/new/fileadmin/MULTIMEDIA/HQ/SC/pdf/sc\\_cc\\_satellites\\_mult\\_026.pdf](http://www.unesco.org/new/fileadmin/MULTIMEDIA/HQ/SC/pdf/sc_cc_satellites_mult_026.pdf) (03/03/2014)

<sup>125</sup> UNESCO, Les satellites surveillent le changement climatique sur les sites du patrimoine mondial, septembre-novembre 2011, p. 54.

<sup>126</sup> V. DARIO (C.), BERTOLIN (C.), *op. cit.*

<sup>127</sup> *Acqua alta à Venise*, Le projet MOSE, [http://www.e-venise.com/acqua\\_alta\\_venise\\_4.htm](http://www.e-venise.com/acqua_alta_venise_4.htm) (03/03/2014)

<sup>128</sup> HEUZE (R.), *Venise en passe d'être sauvée par Moïse*, Le Figaro.fr, le 05/11/2013, [en ligne] <http://www.lefigaro.fr/sciences/2013/10/14/01008-20131014ARTFIG00587-venise-en-passe-d-etre-sauvee-par-moise.php> (03/03/2014).

<sup>129</sup> *Idem.*

57. La ville de New-York est composée d'îles et bordée par 800 kilomètres de côtes. Le 29 octobre 2012, la côte Est des Etats-Unis et sa capitale sont frappées par l'ouragan Sandy. Le bilan est lourd: 43 morts, 6500 patients évacués des hôpitaux, 90 000 immeubles inondés, deux millions de personnes sans électricité et enfin 19 milliards de dommages (50 milliards incluant les retombés économiques à l'échelle des USA). A la suite de cet ouragan, en décembre 2012, la mairie de New York décide de lancer une étude de reconstruction et résilience. Les équipes mobilisées sont en charge d'analyser le phénomène Sandy et trouver divers moyens d'anticiper et de protéger les infrastructures et les citoyens de New-York contre les impacts du changement climatique. L'étude couvre non seulement les inondations mais aussi les catastrophes causées par les pluies torrentielles, les vents forts ou les vagues de chaleur<sup>130</sup>.
58. Précédemment, le plan de développement durable de la ville de New York (plaNYC<sup>131</sup>) initié en 2007, le plan "100 ans d'inondation"<sup>132</sup> créé en 2009, le NFIP (National Flood Insurance Program<sup>133</sup>) initiés par la ville de New York et la FEMA (Federal emergency Management Agency<sup>134</sup>) avaient déjà identifié des zones à risques<sup>135</sup>, mais tous étaient en dessous de la réalité de la tempête Sandy<sup>136</sup>.
59. La nouvelle étude de 2012 a donc été orientée vers l'amélioration des infrastructures: les protections côtières, les bâtis, les réseaux (électricité, eau potable, eaux usées, collecte des ordures et téléphone) et les services (santé, distribution alimentaire, assurance, distribution de carburant et transport en commun). L'étude et les propositions d'amélioration sont faites par quartier (Brooklyn-Queens, Staten Island-Manhattan, etc..) en fonction de leur vulnérabilité.
60. La ville de New York, rendue plus résiliente devrait donc se trouver protégée par des défenses côtières. Les vagues seront ralenties par des brise-lames et des zones humides et le profil des plages sera renforcé par des rechargements en sable, voire des dunes. Les endroits les plus exposés se verront dotés de digues temporaires ou permanentes, de cloisons escamotables ou de portes à marée; ces dernières permettant, après la submersion, de favoriser l'évacuation des eaux qui auraient pu entrer dans la ville malgré les divers dispositifs de défense. Même si l'eau parvenait à atteindre la ville, les habitations, au préalable surélevées (grâce à un système d'incitation via des crédits d'impôt et des réductions des primes d'assurance) seraient davantage épargnées tout comme le réseau électrique, qui aurait été au préalable coupé dans les endroits

---

<sup>130</sup> The city of New-York Mayor Mickaël R. Bloomberg, « A stronger, More Resilient New York" 11/06/2013 (compilant les résultats de cette étude, [en ligne]

<http://www.nyc.gov/html/sirr/html/report/report.shtml> (17/01/2014)

<sup>131</sup> Voir: <http://www.nyc.gov/html/planyc/html/sustainability/sustainability.shtml>

<sup>132</sup> (100 years flood); <http://www.arcgis.com/home/item.html?id=e9aa2179f31b4b9cbe5c7f8b1b91cea3>

<sup>133</sup> Voir, <https://www.nfipservices.com/>

<sup>134</sup> Voir <http://www.fema.gov/>

<sup>135</sup> V. annexe 1

<sup>136</sup> *Idem*.



submergés. L'eau serait enfin évacuée par un système d'égouts surdimensionnés ou absorbée par de multiples espaces verts. Si pour inciter et faciliter sa mise en œuvre, une réduction des taxes a été opérée sur les programmes relatifs à la prévention des inondations, actuellement l'étude cherche encore les moyens de financer des travaux d'une telle ampleur.

61. En parallèle de ces techniques dures, des méthodes qualifiées de douces tendent à se développer, voire même à être privilégiées quand cela s'avère possible (2).

## 2 -La fixation douce du trait de côte.

62. A côté de ces moyens de défense contre la mer qualifiés de défense lourde et statique, et reconnus comme responsables de déstabiliser l'équilibre des côtes, il existe des méthodes dites « alternatives<sup>137</sup> » qui aujourd'hui sont privilégiées par les politiques publiques, comme l'adaptation au phénomène naturel, ou la restauration du fonctionnement naturel. Ces techniques alternatives sont encouragées par l'Union Européenne<sup>138</sup>.
63. Parmi ces techniques on trouve tout d'abord la restauration du fonctionnement naturel. Elle est apparue dans les années 80 comme une alternative à la destruction sédimentaire de nombreux secteurs, entraînée par la forte anthropisation du littoral<sup>139</sup>. Cette « restauration de l'équilibre initial ou la mise en place d'un nouvel équilibre, permettent [dans certains cas] de stabiliser durablement le système »<sup>140</sup>. Ce maintien de l'espace littoral à l'état naturel permet ainsi de favoriser la restauration de la dynamique originelle des plages « tout en assurant la sécurité des riverains, la protection de leurs biens et la conservation des habitats littoraux »<sup>141</sup>.
64. Ce mode de gestion peut se traduire notamment par le rechargement de plage et les techniques de maintien des dunes.

---

<sup>137</sup> Voir notamment sur le sujet Réseau Atlantique pour la Prévention et la Gestion des Risques Littoraux, *Panorama des solutions douces de protection des côtes*, Bordeaux, 10/2012, pp. 21 à 48.

<sup>138</sup> Programme EuroSION, Beachmed... Voir EUROSION, *vivre avec l'érosion côtière en Europe : Espace et sédiments pour un développement durable*, 05/2004, p. 21, [en ligne]

[http://www.euroSION.org/project/euroSION\\_fr.pdf](http://www.euroSION.org/project/euroSION_fr.pdf) (25/05/2014) ; CALVET, « L'appréhension juridique du risque d'érosion côtière », Thèse 12/2014, Université de Perpignan Via Dominitia, pp. 351 à 360.

<sup>139</sup> EID Méditerranée, *Etude de définition des enjeux de protection du littoral sableux, phase C, définition des modes de gestion*, décembre 2006 p. 5. [en ligne]

[http://www.parc-camargue.fr/getlibrarypublicfile.php/69268afc9fd30dd5e3ffc1d59e1a9330/parc-camargue/collection\\_library\\_fr/201100146/0001/Littoral\\_sableux\\_C\\_final.pdf](http://www.parc-camargue.fr/getlibrarypublicfile.php/69268afc9fd30dd5e3ffc1d59e1a9330/parc-camargue/collection_library_fr/201100146/0001/Littoral_sableux_C_final.pdf) (01/03/2013)

<sup>140</sup> *Idem*.

<sup>141</sup> Gouvernement Québécois, « *S'adapter au littoral maritime* », [en ligne]

[http://www.securitepublique.gouv.qc.ca/fileadmin/Documents/securite\\_civile/publications/erosion/erosion-plage\\_naturelle.pdf](http://www.securitepublique.gouv.qc.ca/fileadmin/Documents/securite_civile/publications/erosion/erosion-plage_naturelle.pdf) (01/03/2013)

65. Le rechargement de plage consiste à rétablir le processus de transit sédimentaire ou de l'alimenter s'il manque de sédiments, par l'apport de sable provenant de carrières terrestres, de dragages portuaires ou d'extractions en mer<sup>142</sup>. Il est devenu l'une des techniques les plus utilisées sur ces 10 dernières années pour lutter contre le phénomène d'érosion littorale, due à une carence en sédiments causée par la dérive littorale. Les plages rétrécissent et la mer menace alors les infrastructures en bordure de côte, ce qui contribue à accentuer le phénomène de submersion marine. Cette technique a donc pour objectif de rétablir l'équilibre de la plage et d'apporter artificiellement les sédiments manquants. Il s'agit donc de déverser des sédiments en quantité importante. Il permet de protéger des tempêtes tout en préservant le paysage. Ce rechargement présente néanmoins des inconvénients, comme la nécessité de disposer d'une zone de prélèvement compatible, il entraîne des nuisances liées au bruit durant le déchargement, et à terme des impacts environnementaux encore mal connus<sup>143</sup>. En particulier, la technique de pompage de sédiment en mer entraîne une augmentation de la turbidité de l'eau dans les zones de pompage et de déchargement, une érosion et une modification du profil de pente des plages.
66. La demande en sédiment est plus importante dans les pays de l'Europe de l'Ouest, notamment aux Pays-Bas<sup>144</sup>. En France, les plus grandes opérations ont été menées dans le département de la Loire Atlantique, et dans les départements de la Charente-Maritime et de la Vendée<sup>145</sup>. Les demandes annuelles au niveau national sont de 2 à 3 millions de tonnes de sable par an<sup>146</sup>.
67. Le rechargement a un coût réduit par rapport à la construction d'ouvrage lourd, même s'il reste tout de même élevé. En revanche, il nécessite d'être renouvelé tous les ans. L'estimation du coût varie en fonction de la technique utilisée, de la distance à parcourir pour le dépôt des sédiments. Enfin, les collectivités sont incitées à mutualiser leurs opérations de rechargement pour réduire les coûts. Parfois, en raison de forts coups de vent, le rechargement sur certaines côtes n'est pas ou plus envisageable en raison de son coût. A Chatellaillon-plage par exemple, en Charente-Maritime, l'entretien annuel nécessité par le rechargement de plage s'élève à 50 000 euros. Même si des subventions peuvent être obtenues, toutes les communes n'ont pas les moyens d'effectuer de tels travaux<sup>147</sup>. Sur d'autres plages en revanche, le rechargement de plage combiné notamment à des épis a permis de reconstituer et de stabiliser la plage comme c'est le cas à Fréjus<sup>148</sup>.

---

<sup>142</sup> Voir KALAYDJIAN (R.) (IFREMER), Extraction de matériaux marins /SRM GDG, p1 [en ligne] [https://www.ifremer.fr/sextant\\_doc/dcsmm/documents/Evaluation\\_initiale/analyse\\_economique\\_sociale/GAS/AES\\_extraction\\_V2bis\\_GDG](https://www.ifremer.fr/sextant_doc/dcsmm/documents/Evaluation_initiale/analyse_economique_sociale/GAS/AES_extraction_V2bis_GDG) (12/12/2014) ; MEDDTL, *La gestion du trait de côte*, éditions Quae, 2010, p. 189.

<sup>143</sup> Voir Kalaydjian R. (IFREMER), *op. cit.* p. 9.

<sup>144</sup> *Ibid* p1.

<sup>145</sup> Voir *Ibid.* p. 5.

<sup>146</sup> *Ibid* p. 1.

<sup>147</sup> MEEDDM, « A l'interface entre terre et mer: la gestion du trait de côte », p. 18.

<sup>148</sup> Bassin Rhône Méditerranée et Bassin de Corse, Guide technique n°9 connaissance et gestion de l'érosion littorale, 03/2005, p. 37.



68. Il existe une technique comparable à celle du rechargement de plage par le sable<sup>149</sup>, mais plus lourde, et plus rarement pratiquée : le rechargement en galets. Utilisée en juillet 2007 aux Saintes-Maries-de-la-Mer, puis sur la plage de Nice<sup>150</sup>, cette technique peu utilisée « a pour avantage de briser l'énergie des vagues, mais elle a pour inconvénient d'introduire des matériaux exotiques dans des régions où les plages ne sont pas naturellement en galets »<sup>151</sup>.
69. La circulaire du 4 Juillet 2008<sup>152</sup> relative à la procédure concernant la gestion des sédiments lors de travaux ou d'opérations impliquant des dragages ou curages maritimes et fluviaux, régit les travaux de conservation du domaine public maritime naturel. Ainsi, elle prévoit notamment que les rechargements de plage « doivent se limiter au strict besoin occasionné par le domaine à reconstituer et le site d'extraction doit appartenir à la même unité hydrosédimentaire que le domaine à reconstituer ».
70. Le rechargement de plage fait l'objet d'un encadrement juridique<sup>153</sup>. Il nécessite une déclaration d'intérêt général<sup>154</sup> et est soumis, selon son impact, à un régime de déclaration ou d'autorisation<sup>155</sup>. Avant la loi Grenelle 2<sup>156</sup>, les opérations destinées à la défense contre la mer et ayant une emprise supérieure à 2000 m<sup>2</sup> et un coût supérieur à 1,9 millions d'euros étaient soumises à étude d'impact<sup>157</sup> et relevaient du régime des autorisations<sup>158</sup>. Mais depuis la loi du 12 juillet 2010<sup>159</sup>, « les projets de travaux, d'ouvrages ou d'aménagements publics et privés qui, par leur nature, leurs dimensions ou leur localisation sont susceptibles d'avoir des incidences notables sur

---

<sup>149</sup> Entretien avec Monsieur Chassain (Maire de la Commune) ; Voir SYMADREM, *Rechargement de la plage des Saintes-Maries-de-la-mer*, [en ligne] <http://symadrem.fr/actualites/actualites-du-littoral/480-rechargement-de-la-plage-est-des-saintes-maries-de-la-mer> (01/03/2014)

<sup>150</sup> COHEN (O.), ANTHONY (E.-J.), « Erosion et rechargement artificiel des plages de galets de Nice Côte d'Azur », in *Revue géographique des pays méditerranéens*, 2007, n°108, pp. 99 à 103.

<sup>151</sup> CHASSAIN (R.) Rapport de mission, « *Pour un plan de gestion du littoral Camarguais*. » ed. MEEEDD, Aout 2010, p. 16. [en ligne] <http://www.ladocumentationfrancaise.fr/rapports-publics/104000651/index.shtml> (04/06/2012)

<sup>152</sup> Circulaire du 04/07/08 relative à la procédure concernant la gestion des sédiments lors de travaux ou d'opérations impliquant des dragages ou curages maritimes et fluviaux. Non parue au JO.

<sup>153</sup> Pour davantage de détail sur l'encadrement juridique, voir CALVET (F.), « L'appréhension juridique du risque d'érosion côtière », Thèse, 12/2014, Université de Perpignan Via Domitia, pp. 537 à 556.

<sup>154</sup> Art. L. 211-7 C. env.

<sup>155</sup> Art. L.-214-1 à L. 214-6 C. env.

<sup>156</sup> Loi du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement, NOR: DEVX0822225L, JORF n°0160 du 13 juillet 2010 page 12905 texte n° 1 .

<sup>157</sup> Art. R.122-8 et R.122-9 C. env.

<sup>158</sup> Voir DREAL Languedoc-Roussillon, *Avis de l'autorité environnementale sur le projet de protection et d'aménagement du Lido de Sète à Marseillan, dispositif expérimental*, 28 janvier 2011, p2. Décret 2008-283 du 25 mars 2008 relatif aux frayères et aux zones de croissance ou d'alimentation de la faune piscicole et modifiant le Code de l'environnement NOR: DEVO0773684D, JORF n°0073 du 27 mars 2008 page 5225 texte n° 2 et art R. 214-1 C. env. rubrique 4.1.3.0.

<sup>159</sup> Loi du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement, *op. cit.*

l'environnement ou la santé humaine sont précédés d'une étude d'impact »<sup>160</sup>. Désormais, le critère financier n'est plus requis, seuls des critères techniques permettent de déclencher la mise en œuvre d'une étude d'impact<sup>161</sup>.

71. D'autres techniques plus durables visent à utiliser les processus naturels pour aider l'écosystème littoral à se reconstituer et à se renforcer. Le décret du 19 décembre 1997<sup>162</sup> sur la fixation et la protection des dunes réglemente la coupe de plans d'oyats, roseaux des sables, épines maritimes, pins, sapins, mélèzes et autres plantes conservatrices des dunes. Des méthodes innovantes sont utilisées, telles que celles qui favorisent la végétation en plantant des espèces qui permettent de stabiliser la dune, ou encore mettre en place des haies brise-vent en châtaignier (appelées ganivelles), qui vont stabiliser la réserve de sable qui se trouve en haut de plage. Parfois même un simple retour à l'état naturel de la bande littorale permet d'atténuer le risque de submersion, c'est par exemple le cas avec les mangroves asiatiques, ou les herbiers de posidonies qui semblent atténuer l'effet de la houle<sup>163</sup>.
72. Et enfin, des mesures doivent être prises pour canaliser la fréquentation des dunes afin d'éviter le piétinement, mais surtout le passage répété de VTT, de loisirs motorisés ou encore de chevaux, qui entraîne une dégradation et une érosion des sols dunaires<sup>164</sup>.
73. Ces deux techniques ne sont que des illustrations du maintien de trait de côte par des méthodes douces. Elles s'inscrivent principalement dans une gestion à court terme. En effet, à long terme elles devront sans cesse être renouvelées<sup>165</sup>, et ce davantage avec les conséquences du changement climatique. Si leur efficacité dans la protection contre le phénomène d'élévation du niveau de la mer ne doit nullement être négligée, elles seront exclues de l'analyse juridique de cette étude. En effet, si la présente thèse étudie les techniques dures de gestion du trait de côte (digues) en raison de leur caractère « définitif » et de leur présence inévitable sur le littoral, elle tend à se consacrer principalement à l'étude des aspects novateurs et prospectifs du droit, avec pour champ d'étude principal la relocalisation des activités et des biens.
74. Après l'étude de l'évolution des risques et des outils de gestion, il convient désormais d'étudier la complexité des régimes juridiques (§2).

---

<sup>160</sup> Art. L. 122-1 C. env.; V. art. R.122-2 C. env.; Pour plus d'information sur l'étude d'impact V. CALVET (F.), « L'appréhension juridique du risque d'érosion côtière », Thèse 12/2014, Université de Perpignan Via Dominitia, pp. 546 à 549.

<sup>161</sup> TESSIER (V.), PELE (M-C), « L'étude d'impact version « Grenelle » », *La gazette*, 28/03/2011, p. 47.

<sup>162</sup> Décret du 19 décembre 1997 sur la fixation et la protection des digues.

<sup>163</sup> BOUDOURESQUE (C-F) *et al*, *Préservation et conservation des herbiers à Posidonia oceanica*. Ed. Ramoge, Monaco, 2006, pp. 27-28.

<sup>164</sup> Voir Conservation nature, *Canaliser la fréquentation*, <http://www.conservation-nature.fr/article3.php?id=199> (01/02/2012); *Conf. Cap l'Orient agglomération – DGAET – Service Environnement et Développement Durable, Maîtriser la fréquentation et son impact sur les habitats d'intérêt communautaire sur la façade littorale*, <http://www.conservation-nature.fr/article3.php?id=199>

<sup>165</sup> A l'image du rechargement de plage qui doit être recommencé à chaque gros coup de mer.

## §2) L'évolution vers la complexité des régimes juridiques.

75. Il est nécessaire de souligner que la problématique des régimes juridiques provient, d'une part, de l'émergence de notions juridiques complexes permettant de définir les risques littoraux (A) et d'autre part, de la nécessité de mettre en œuvre une approche juridique distincte pour chaque risque littoral (B).

### A- L'émergence de notions juridiques complexes.

76. Il convient de définir trois notions essentielles du monde catastrophique : le risque (1), la vulnérabilité (2) et la résilience (3).

#### 1- Définition du risque.

77. L'expression « risque majeur » est apparue pour la première fois<sup>166</sup> dans le décret n°81-1012 du 12 novembre 1981 relative à l'étude et à la prévention des risques majeurs<sup>167</sup>, puis en 1987 dans la loi relative à l'organisation de la sécurité civile, à la protection de la forêt contre l'incendie et à la prévention des risques majeurs<sup>168</sup>.

78. Le risque est « la probabilité de l'aléa par la valeur des éléments à risque, tels que la population, les bâtiments, les ouvrages de génie civil, les services publics, les activités économiques, les infrastructures etc... »<sup>169</sup>. Ainsi, « le risque implique notamment la potentialité d'une perte, et, quand l'aléa se produit et que la perte est importante, il est convenu de parler de catastrophe ». Le risque est finalement « l'attente de la catastrophe »<sup>170</sup>. Il peut être de court, moyen et long terme et peut concerner des régions extrêmement vastes, ainsi « le risque ne se laisse jamais enfermer dans le cadre juridico-politique de l'Etat où il advient »<sup>171</sup>. Quant au risque naturel, il sera déterminé par « l'intervention d'un agent naturel et son intensité « anormale », qui explique sa soudaineté, sa brutalité et son imprévisibilité.<sup>172</sup> » Parmi

---

<sup>166</sup> CANS (C.) (Dir.) *et al.*, *Traité de droit des risques naturels*, Paris, le moniteur, 2014, p. 84.

<sup>167</sup> JO 14/11/1981, p. 3107.

<sup>168</sup> JO 23/07/1987, p. 8199.

<sup>169</sup> LAMARRE (D.) (dir.), *et al.*, *Les risques climatiques*, Unité de recherches du CNRS, Belin Sup. géographie, Paris 04/2005, p39-40.

<sup>170</sup> PAGNEY (P.), *Les catastrophes climatiques*, Paris, PUF, 1994 p. 31.

<sup>171</sup> LAMARRE (D.) (dir.), *et al.*, *Les risques climatiques*, Unité de recherches du CNRS, Belin Sup. géographie, Paris 04/2005, p. 41.

<sup>172</sup> CANS (C.) (Dir.), *Traité de droit des risques naturels*, le moniteur, Paris 2014, p. 85.

ces risques naturels, existe des risques littoraux liés aux submersions marines ou à l'érosion côtière<sup>173</sup>.

## 2 - Définition de la vulnérabilité.

79. Le terme « vulnérabilité », du bas latin *vulnerabilis* et de *vulnus*, désigne le caractère d'une personne, d'un bien ou d'un système « sensible, fragile, faible, défectueux, à la merci de la moindre atteinte, blessure, attaque »<sup>174</sup>.
80. En cyndinique, « la vulnérabilité indique la fragilité des éléments à un risque par rapport à l'occurrence d'un événement »<sup>175</sup>. Ainsi, le plus souvent, une entité ne présente pas la caractéristique d'être vulnérable d'une manière générale : elle est vulnérable au regard d'un événement, à un moment donné, ce qui peut varier selon le contexte, le lieu, le temps.
81. Cette notion de vulnérabilité se retrouve notamment dans le cadre juridique de la gestion des risques naturels qui repose sur le constat d'une fragilité présumée, qui justifie un régime de prévention et de protection renforcée de manière à ce que l'entité vulnérable (personne, bien matériel, territoire) ne subisse pas de dommage ou subisse des dommages moindres.
82. La vulnérabilité aux submersions marines est liée à la présence humaine. Elle peut se définir « en relation avec un risque qui implique un aléa caractérisé par l'intensité du phénomène et son occurrence prévisible / et une exposition des personnes ou des biens patrimoniaux à cet aléa »<sup>176</sup>.
83. Il n'existe pas de définition juridique de la vulnérabilité. Le droit appréhende cette notion dans le cadre de la gestion des risques naturels au travers des mesures de prévention et de protection.

## 3- Définition de la résilience.

84. La notion de résilience « exprime la capacité d'un environnement physique ou biologique, d'une société ou d'un individu, à traverser une expérience stressante ou traumatique en en minimisant l'impact, voire en utilisant l'adversité pour mieux

---

<sup>173</sup> MEDDE, Les risques littoraux, 16/01/2015, [en ligne] <http://www.developpement-durable.gouv.fr/Les-risques-littoraux.html> (21/01/2015)

<sup>174</sup> RASSE (G.), Les plans de prévention des risques technologiques au prisme de la vulnérabilité. Le point de vue du juriste, Thèse, Ecole des Mines Paris, 2009, p. 19 [en ligne] <https://tel.archives-ouvertes.fr/tel-00363570/document>

<sup>175</sup> LAMARRE (D.)(dir.), *et al.*, *Les risques climatiques*, Unité de recherches du CNRS, Belin Sup. géographie, Paris 04/2005, p. 40.

<sup>176</sup> PIRVE, Vulnérabilité des systèmes littoraux d'une grande agglomération méditerranéenne, Juillet 2011, p. 11.

réorganiser ses structures systémiques et son développement »<sup>177</sup>. La résilience nécessite d'être renforcée, elle s'inscrit pleinement dans la stratégie de prévention du cadre d'action de Hyogo 2005-2015 : construire la résilience des nations et des communautés face aux catastrophes<sup>178</sup>.

85. Ce concept contribue à mettre en exergue les problématiques liées à la gestion du risque<sup>179</sup>.
86. Dans le cadre des politiques publiques d'adaptation aux changements climatiques, le concept de résilience prend une place croissante<sup>180</sup>. Le secrétaire général de l'ONU considère la résilience comme une « obligation morale, sociale et économique<sup>181</sup> ». Cette prégnance au sein des discours dans les sociétés urbanisées pourrait, d'un certain point de vue, être considérée comme « l'impuissance assumée face à un certain nombre de risques dont la réduction serait désormais jugée inaccessible »<sup>182</sup>. Les Etats semblent désormais privilégier la résilience à la réduction des conséquences du changement climatique et à la prévention des risques. Elle correspond à la capacité d'une société à absorber le changement et à persister au-delà d'une perturbation<sup>183</sup>.

## **B- Une approche juridique spécifique à chaque risque littoral.**

87. Avant d'évoquer la différenciation par le droit de chaque risque littoral (2), il convient au préalable d'en expliquer leur phénomène physique (1).

### **1- Les phénomènes physiques.**

---

<sup>177</sup> LAMARRE (D.) *et al.*, (dir.), *op. cit.*, p. 41.

<sup>178</sup> Plate-forme mondiale pour la réduction des risques de catastrophe, quatrième session Genève, Suisse 19 au 23/05/2016, [en ligne] <http://www.un.org/fr/events/disasterreductionday/platform.shtml>

<sup>179</sup> BARROCA (B.), DINARDO (M.) et Irène MBOUMOUA (I.), « De la vulnérabilité à la résilience : mutation où bouleversement ? », *EchoGéo* [En ligne], 24 | 2013, mis en ligne le 10 juillet 2013, consulté le 05 août 2014, [en ligne] <http://echogeo.revues.org/13439> ; DOI : [10.4000/echogeo.13439](https://doi.org/10.4000/echogeo.13439)

<sup>180</sup> QUENAULT (B.), « Du double affrontement ontologique/axiologique autour de la résilience aux risques de catastrophe : les spécificités de l'approche française », *VertigO - la revue électronique en sciences de l'environnement* [En ligne], Volume 13 Numéro 3 | décembre 2013, mis en ligne le 30 décembre 2013, consulté le 03 août 2014. <http://vertigo.revues.org/14510>

<sup>181</sup> KI-Moon (B.), Cadre d'action de Hyogo pour 2005-2015 : Pour des nations et des collectivités résilients face aux catastrophes, SIPC, 2007, p. 2, [en ligne] [http://www.preventionweb.net/files/1217\\_HFABrochureFrench.pdf](http://www.preventionweb.net/files/1217_HFABrochureFrench.pdf) (03/08/2014)

<sup>182</sup> QUENAULT (B.), *op. cit.*

<sup>183</sup> COSTE (M-A)(Dir.), *Réduction des conséquences dommageables des inondations et développement durable ; quelles bonnes pratiques dans les communautés urbaines à l'occasion de la nouvelle directive inondation et des nouveaux programmes d'actions pour la prévention des inondations*, Etude réalisée pour l'ACUF et le CEPRI, Science Po Paris, 2011-2012, p. 14, [en ligne] [http://www.communautes-urbaines.com/download/PUBLICATIONS/etudes/inondations/etude\\_inondations.pdf](http://www.communautes-urbaines.com/download/PUBLICATIONS/etudes/inondations/etude_inondations.pdf) (04/08/2014).

88. Il existe différents phénomènes liées aux risques littoraux qu'il convient de dissocier en raison de leur spécificité physique, c'est le cas de la submersion marine et de l'élévation du niveau marin (a), ainsi que de l'érosion côtière (b).

a- De la submersion marine au phénomène d'élévation du niveau marin.

89. Afin d'avoir la meilleure approche possible de la submersion marine, il semble opportun de distinguer la submersion marine ponctuelle du phénomène d'élévation du niveau marin.

90. La submersion marine correspond à un événement ponctuel, et se définit comme :

*« Une inondation temporaire de la zone côtière par la mer dans des conditions météorologiques extrêmes, pouvant cumuler dépression atmosphérique, vent violent, forte houle, associées aux phénomènes marégraphiques provoquant une surélévation du niveau moyen de la mer, aggravés lorsque ces phénomènes se conjuguent à l'occasion d'une tempête »<sup>184</sup>.*

91. Le phénomène d'élévation du niveau marin correspond lui à une élévation moyenne du niveau des océans et des masses d'eaux marines du globe, du fait de la dilatation des océans et de la fonte des calottes polaires, qui entraîne une avancée progressive de la mer sur les terres littorales. Ce phénomène, accentué par le changement climatique, se réalise au fil des ans sur les côtes, quelles que soient les conditions météorologiques. Il entraîne des conséquences irréversibles et nécessite une approche différente de la submersion marine ponctuelles. En effet, on pourrait dire que ce phénomène d'élévation du niveau marin est prévisible dans une certaine mesure grâce aux outils de simulation. Il ne s'agit plus de la probabilité de réalisation, ou non, d'un risque, mais de la certitude de réalisation d'un phénomène. Dès lors, la submersion ponctuelle et la submersion définitive devront être appréhendées de manière distincte.

b- L'érosion littorale.

92. Un troisième phénomène s'ajoute à ces risques : l'érosion littorale. Le phénomène d'élévation du niveau marin vient aggraver les événements côtiers extrêmes, et par là même l'érosion. Ces risques sont étroitement liés. Effectivement,

---

<sup>184</sup> PREFECTURE DU GARD, Dossier départemental des risques majeurs, Département du Gard, 2013, p. 12, [en ligne] [http://www.gard.gouv.fr/content/download/8402/46665/file/DRM%202013%20GARD\\_valide.pdf](http://www.gard.gouv.fr/content/download/8402/46665/file/DRM%202013%20GARD_valide.pdf) (11/010/2014)

lors des tempêtes marines, la surélévation du plan d'eau et l'énergie plus grande des houles accélèrent l'érosion côtière.

93. L'érosion correspond à « l'action d'usure et de transformation que les eaux et les agents atmosphériques font subir à l'écorce terrestre »<sup>185</sup>. Les falaises peuvent être touchées par l'érosion, c'est le cas de la falaise vive à Ault, en Baie de Somme. Son érosion est estimée à 70 centimètres par an<sup>186</sup>. L'érosion peut aussi toucher les littoraux sableux, comme les plages atlantiques, notamment sur les villes de Lacanau ou de la Teste-de-Buch. Sur ce dernier site, l'aléa érosion connaît des taux moyens d'évolution compris entre moins 2 mètres et moins 6,4 mètres par an.
94. Ce phénomène s'apparente à la submersion marine, qui comme elle, entraîne la disparition inexorable de terres côtières ou de falaises, la destruction des habitations situées sur la frange littorale, et soulève tout autant de questions d'ordre juridiques et économiques complexes.

## 2- Des phénomènes physiques différenciés par le droit.

95. Malgré leur connectivité et leur ressemblance, la submersion marine et l'érosion sont différenciés par le droit, et ceci de façon que l'on pourrait qualifier d'artificielle. Effectivement, depuis la tempête Xynthia de février 2010, ces deux risques ne bénéficient plus du même traitement de la part des pouvoirs publics. La submersion marine est désormais prise en compte dans les politiques d'aménagement, qui peuvent notamment bénéficier de l'aide financière du Fonds de Prévention des Risques Naturels (FPRN). Inversement, en droit français, l'érosion côtière ne fait pas encore partie des risques qui ouvrent droit à ces aides, alors que l'érosion touche le quart des côtes métropolitaines françaises<sup>187</sup>. Pour autant, les enjeux en découlant peuvent s'avérer aussi important que ceux engendrés par la submersion marine, et ce en fonction du degré d'artificialisation du littoral<sup>188</sup>.
96. Le droit applicable à l'érosion côtière ayant déjà fait l'objet de travaux de recherche parallèles<sup>189</sup> il a donc paru opportun de traiter en priorité le droit permettant de réguler le risque de submersions marines, d'autant que l'actualité issue du « jugement du procès Xynthia » nécessitait d'aborder globalement tous les enjeux juridiques liés à ce risque.

---

<sup>185</sup> Entrée « érosion » in Le petit Robert 2012.

<sup>186</sup> MEDDE, *Vers la relocalisation des activités et de ses biens, 5 territoires expérimentaux, Séminaire national de lancement du 14 février 2013*, p. 8.

<sup>187</sup> ONML, *Erosion côtière sur le littoral métropolitain*, 2006, p. 2.

<sup>188</sup> IFEN, *les dossiers, Analyse statistique et cartographique de l'érosion marine*, 10/2007, n°6 pp. 25-32.

<sup>189</sup> Sur l'érosion côtière voir CALVET (F.), « L'appréhension juridique du risque d'érosion côtière », Thèse 12/2014, Université de Perpignan Via Dominitia, 768p ; Voir en ce sens le GIP Littoral Aquitain.

97. C'est pourquoi les présents travaux de recherche appréhenderont uniquement le risque de submersion marine, puisqu'il fait l'objet depuis d'un traitement juridique distinct par les pouvoirs publics et le législateur. Malgré le fait que l'érosion côtière pose des questions juridiques semblables, la volonté actuelle du gouvernement de ne pas traiter dans les mêmes termes ce risque littoral, oblige, au moins provisoirement, à exclure ce processus de nos raisonnements, même si nombre d'hypothèses pourraient tout aussi bien s'appliquer aux problèmes de l'érosion côtière.
98. Ainsi, cette présente thèse se limitera à l'analyse juridique du risque de submersion marine et à l'anticipation du phénomène d'élévation du niveau marin.

### **§3) L'accélération de la prise en compte juridique des submersions marines.**

99. Il conviendra tout d'abord, d'étudier les politiques de gestion du risque de submersion marine dans le cadre de leur appréhension en droit international et communautaire (A), puis d'analyser l'appréhension et l'approche du risque de submersion marine en France suite à la tempête Xynthia (B).

#### **A- Une prise en compte de la submersion marine au niveau supranational.**

100. La réduction des risques de catastrophe n'est pas seulement un problème national mais international. La plupart des pays du monde sont concernés par la vulnérabilité de l'homme à la submersion marine, et encore davantage les pays en voie de développement qui paient et paieront cher les conséquences du changement climatique<sup>190</sup>, auxquels ils n'auront que faiblement participé. Ainsi, certaines prévisions envisagent que le Bangladesh puisse être submergé à hauteur de 17% de son territoire à l'horizon 2100<sup>191</sup>.
101. Durant l'ère que certains qualifient d'anthropocène, caractérisée par « les effets de l'activité humaine »<sup>192</sup>, l'homme n'aura finalement jamais été aussi vulnérable.
102. Le changement climatique accentué par les activités humaines augmente en outre la récurrence des événements naturels extrêmes. Le risque de catastrophe est donc croissant en particulier depuis les années 90<sup>193</sup>. Pour autant, au lieu de chercher à fuir le risque, nombreux sont ceux qui continuent à s'installer dans les zones

---

<sup>190</sup> Voir avis dissident de DUVAT (V.), MAGNAN (A.), *Des catastrophes... « naturelles » ?*, Paris 2014, 316p.

<sup>191</sup> GUION (A.), Bangladesh, bientôt submergé ?, le monde grand format, 25/11/2010 [en ligne] [http://www.lavie.fr/hebdo/2010/3404/bangladesh-bientot-submerge-23-11-2010-11809\\_176.php](http://www.lavie.fr/hebdo/2010/3404/bangladesh-bientot-submerge-23-11-2010-11809_176.php) (20/01/2011)

<sup>192</sup> Entrée « anthropocène », in Le petit Robert, 2013 p. 104. Terme lancé par Paul Crutzen en février 2000

<sup>193</sup> Dossier, *Catastrophes naturelles et prévention des risques en France*, La documentation Française, 21/01/2005, [en ligne] <http://www.ladocumentationfrancaise.fr/dossiers/d000096-catastrophes-naturelles-et-prevention-des-risques-en-france/un-enjeu-international> (15/07/2014).



dangereuses. Ainsi, la vulnérabilité des sociétés humaines est en constante augmentation. L'actualité est probante, cette dernière décennie comptabilise les années les plus coûteuses de l'histoire en termes de catastrophes naturelles<sup>194</sup>.

103. Or, il apparaît que, si les événements naturels ne sont pas évitables, leurs conséquences, elles, sont atténuables. Dès lors, l'homme peut agir sur sa vulnérabilité en mettant en œuvre des mesures de prévention. C'est dans ce sens que la communauté internationale a développé des stratégies afin de donner les orientations fondamentales permettant de réduire les risques de catastrophes et d'en atténuer leurs conséquences. Ainsi, les Nations-Unies ont déclaré les années 1990 comme la décennie internationale de la prévention des catastrophes<sup>195</sup>.

104. Dès 1994, ces orientations ont été traduites au sein de la Stratégie de Yokohama pour un monde plus sûr, pour une période de 10 ans<sup>196</sup>. Cinq ans plus tard naît la stratégie internationale pour la prévention des catastrophes dotée d'un secrétariat permanent basé à Genève et s'appuyant sur les comités nationaux : ils « témoignent de l'engagement de la communauté internationale à faire de la réduction des catastrophes une priorité de développement »<sup>197</sup>. Ce secrétariat au sein des Nations-Unies sert de centre de liaison. Il a pour objectif :

*« De promouvoir la sensibilisation et l'engagement du public, élargir les réseaux et les partenariats et améliorer la connaissance des causes des catastrophes et des solutions permettant d'en réduire le risque, en s'appuyant sur la Stratégie et le Plan d'action de Yokohama, dans le cadre du suivi de la Décennie internationale de la prévention des catastrophes naturelles »*<sup>198</sup>.

105. Le 22 janvier 2005, faisant suite à la stratégie de Yokohama, est adoptée la convention cadre d'action de Hyogo, lors de la conférence mondiale sur la prévention des catastrophes. Cette action doit permettre de « réduire de manière substantielle les pertes en vies humaines et les dommages subis par les collectivités et les pays sur les plans social, économique et environnemental à cause des catastrophes »<sup>199</sup>. Pour atteindre ce résultat, il conviendra que l'ensemble des « acteurs concernés, à savoir les gouvernements, les organisations régionales et internationales, la société civile – y compris les volontaires –, le secteur privé et la communauté scientifique, se mobilisent

---

<sup>194</sup> UBYRISK CONSULTANT-CATNAT.net, Bilan décennal des catastrophes naturelles dans le monde, 02/2011, 10p, [en ligne] [http://www.catnat.net/documents/doc\\_articles/bilan\\_decennal\\_catnat\\_2001-2010.pdf](http://www.catnat.net/documents/doc_articles/bilan_decennal_catnat_2001-2010.pdf) (17/01/2014)

<sup>195</sup> Résolutions de l'AG ONU 43-169 (11 décembre 1987), et 44-236 (22 décembre 1989).

<sup>196</sup> Stratégie de Yokohama, conférence mondiale pour la prévention des catastrophes, 27 septembre 1994 [en ligne] [http://www.preventionweb.net/files/10996\\_N9437605.pdf](http://www.preventionweb.net/files/10996_N9437605.pdf) (14/07/2014).

<sup>197</sup> TENOU (J-Y), *Expérience du PNUD à la mise en œuvre du cadre d'action de Hyogo au Togo*, Lomé 2013. [en ligne] [http://www.sifec.org/static/uploaded/Files/ressources/actes-des-colloques/lome/pleniere-1-2/TENOU\\_TEXTE.pdf](http://www.sifec.org/static/uploaded/Files/ressources/actes-des-colloques/lome/pleniere-1-2/TENOU_TEXTE.pdf) (14/07/2014).

<sup>198</sup> Cadre d'action de Hyogo pour 2005-2015 : pour des nations et des Collectivités résilientes face aux catastrophes. [en ligne] <http://www.unisdr.org/2005/wcdr/intergover/official-doc/L-docs/Hyogo-framework-for-action-french.pdf> (14/07/2014).

<sup>199</sup> *Ibid*, p. 9.

et interviennent activement»<sup>200</sup>. Ces objectifs devaient être atteints en dix ans, soit en 2015. Un cadre pour la période postérieure à 2015 est déjà en préparation, il sera examiné lors de la 3<sup>ème</sup> conférence mondiale des Nations-Unis pour la réduction des risques de catastrophes qui se tiendra au Japon en 2015<sup>201</sup>.

106. Au niveau européen, le Conseil de l'Europe dès 1987 a créé un groupe de coopération en matière de prévention, de protection et d'organisation des secours contre les risques naturels et technologiques majeurs<sup>202</sup>. En outre, a été adopté un Accord EUR-OPA Risques majeurs dont les objectifs principaux sont « d'assurer une meilleure prévention et protection face aux risques et une meilleure préparation en cas de catastrophes naturelles et technologiques majeures »<sup>203</sup>.

107. En droit européen, la directive cadre sur l'eau de 2000<sup>204</sup> a contribué indirectement à l'atténuation des effets des inondations. Elle impose « des objectifs qualitatifs, l'identification d'institutions responsables, de démarche intégrée s'appuyant sur des instruments économiques ainsi qu'une gestion par bassin hydrographique dans le cadre d'un processus participatif ».<sup>205</sup>

108. Plus précisément, c'est en 2002, à la suite des inondations intervenues en Europe centrale, qu'un fonds de solidarité financière a été mis en place, pour faire face aux drames générés en termes humains et matériels<sup>206</sup>. En 2004, la Commission européenne dans une communication « Gestion des risques liés aux inondations - Prévention, Protection et mitigation des inondations »<sup>207</sup>, relève « la récurrence de la cinétique de ce risque majeur »<sup>208</sup> et souhaite mettre en place un programme d'action concerté de l'Union européenne sur la gestion du risque inondation<sup>209</sup>. C'est sur la base de ces réflexions que la directive « inondations » de 2007 pose véritablement le cadre de la gestion des risques d'inondation<sup>210</sup>. Cette directive qui, pour la première fois, prend en compte notamment la submersion marine, établit « un cadre pour

---

<sup>200</sup> *Idem.*

<sup>201</sup> Voir UNISDR, Post-2015 Framework for Disaster Risk Reduction, [en ligne] <http://www.unisdr.org/we/coordinate/hfa-post2015> (14/07/2014).

<sup>202</sup> Comité des Ministres du Conseil de l'Europe Résolution 87-2, du 20/03/1987.

<sup>203</sup> Eur-opa, Accord Eur-opa Risques majeurs-outil de coopération internationale, [en ligne] [http://www.coe.int/t/dg4/majorhazards/presentation/presentation\\_fr.asp](http://www.coe.int/t/dg4/majorhazards/presentation/presentation_fr.asp)

<sup>204</sup> Directive 2000/60/CE du Parlement européen et du Conseil établissant un cadre pour une politique communautaire dans le domaine de l'eau, JO n° L 327 du 22/12/2000 p. 0001 – 0073.

<sup>205</sup> DROBENKO (B.), Directive inondation, la prévention impérative, *RJE*, 01/01/2010, n°1, p. 27.

<sup>206</sup> Règlement (CE) n°2012/2002 du Conseil du 11 novembre 2002 instituant le Fonds de Solidarité de l'Union Européenne, JO n°L311 du 14 novembre 2002.

<sup>207</sup> Communication de la commission, du 12 juillet 2004, « Gestion des risques liés aux inondations-prévention, protection et mitigation des inondations » [com (2004) 2 final- non publié dans le journal officiel]

<sup>208</sup> DROBENKO (B.), *op. cit.*, p. 27.

<sup>209</sup> DGPR, *La prévention des risques naturels, Bilan et nouvelles perspectives en droit national et en droit comparé*, actes du colloques de la société Française pour le droit de l'environnement, 8-9 novembre 2007, SFDE, 2009, p. 74.

<sup>210</sup> 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.

l'évaluation et la gestion des risques inondation, qui vise à réduire les conséquences négatives pour la santé humaine, l'environnement, le patrimoine culturel et l'activité économique associées aux inondations dans la communauté »<sup>211</sup>.

109. Cette directive transposée en droit français par la loi Grenelle 2<sup>212</sup> doit aboutir d'une part, à la mise en place de plans de gestion des risques inondation (PGRI) pour 2015, à l'échelle de grands districts hydrographiques et d'autre part, à la mise en place de stratégies locales destinées à réduire les conséquences dommageables des inondations au sein des territoires à risque important d'inondation. La directive impose donc aux Etats membres de mettre progressivement en place une planification des risques d'inondation<sup>213</sup>. Il convient désormais d'harmoniser les programmes d'action et de prévention des inondations (PAPI) avec cette nouvelle politique de gestion<sup>214</sup>.
110. Cet ensemble doit s'inscrire dans une Gestion Intégrée des Zones Côtières (GIZC), qui concilie « développement et équilibre biologique des ressources sur le long terme, en liant définitivement les questions environnementales et sociales »<sup>215</sup>.
111. Ainsi, depuis quelques décennies, un certain nombre de textes supranationaux permettent de prendre en compte juridiquement les risques naturels, dans lesquels s'inscrit celui de la submersion marine. Toutefois, en France, c'est la tempête Xynthia de février 2010 qui a marqué un véritable tournant dans l'approche du risque de submersion marine (B).

## **B - La tempête Xynthia : un tournant dans l'approche française du risque de submersion marine.**

112. Jusqu'à la directive inondation de 2007, il n'y avait pas précédemment de gestion de ce risque. Même si les principes posés par la loi littoral de 1986<sup>216</sup>, visant à interdire de porter atteinte à l'état naturel du rivage, et de construire sur la bande littorale des cent mètres, pouvaient permettre indirectement d'éloigner les habitations du front de mer, ce dispositif était insuffisant. D'une part, l'inconstructibilité de la bande des cent mètres n'est pas applicable dans les zones déjà urbanisées, la loi littoral n'ayant pas pour objectif de lutter contre les risques

---

<sup>211</sup> *Ibid.*, art. 1.

<sup>212</sup> Loi n°2010-788 du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement, JORF n°0160 du 13 juillet 2010 page 12905, NOR: DEVX0822225L.

<sup>213</sup> LE BRIERO (S.), « Le droit communautaire rattrapé par les inondations... », *Droit de l'environnement*, 01/01/2008, n°155, p. 16.

<sup>214</sup> Voir MEDDTL, *Programme d'action de prévention des inondations, de la stratégie au programme d'action, cahier des charges*, 02/2011, [en ligne]

[http://www.developpement-durable.gouv.fr/IMG/pdf/110215\\_PAPI\\_vdef.pdf](http://www.developpement-durable.gouv.fr/IMG/pdf/110215_PAPI_vdef.pdf) (15/07/2014).

<sup>215</sup> DEBOUDT (P.), « La place de la nature dans la GIZC en France », *Océanis*, 30/1, 2004,

<sup>216</sup> Loi n° 86-2 du 3 janvier 1986 pour l'aménagement et la protection et la mise en valeur du littoral.

littoraux<sup>217</sup>, d'autre part ces principes ont été mal appliqués et ont fait l'objet de nombreuses dérogations<sup>218</sup>.

113. Trois autres lois abordent plus précisément la question des risques littoraux : la loi de 1982<sup>219</sup> qui met en place le régime d'indemnisation des catastrophes naturelles, la loi de 1987 qui crée les plans d'exposition aux risques, puis la loi de 1995<sup>220</sup> qui transformera ces derniers en Plans de Préventions des Risques Naturels (PPRN) et mettra en place le fonds « Barnier », complétant ainsi le dispositif préventif et indemnitaire.
114. Ces plans délimitent les zones exposées à un risque et prescrivent les mesures de prévention nécessaires par la mise en place de prescriptions en termes d'urbanisme et de construction sur les zones menacées. Ces PPRN se déclinent en fonction du type de risque : mouvement de terrain, inondation, incendie de forêt, risques littoraux, notamment submersions marines (PPRSM)... Considérés comme contraignants par les élus locaux, leur adoption a souvent pris du retard et ils n'ont pas toujours été mis en œuvre. Exemple en est des actions de prévention du risque de submersions marines étaient restées peu nombreuses. Ce risque était essentiellement pris en compte lors d'opérations de travaux de lutte contre l'érosion et de manière marginale. De plus, ces actions préventives de lutte contre les submersions se heurtaient souvent à des obstacles liés au fait que le littoral est en France l'un des territoires où la pression foncière est la plus forte, que la connaissance des aléas est souvent insuffisante et peu partagée et que les acteurs de l'aménagement sont peu sensibilisés aux risques. En outre, la connaissance du risque peut relever des compétences de plusieurs acteurs souvent encore mal coordonnés, même si les connaissances en la matière sont de plus en plus centralisées notamment avec la création en mai 2012 de l'Observatoire national de la mer et du littoral<sup>221</sup>.
115. Cependant, ce n'est qu'à la suite de la tempête Xynthia du 26 et 27 février 2010<sup>222</sup> qu'ont été élaborés de nouveaux documents stratégiques : le plan

---

<sup>217</sup> V. PRIEUR (L.), LEOST (R.), « Le maintien à l'état naturel de la frange littorale – des insuffisances de la loi littoral », numéro spécial *revue Vertigo* à paraître 2015.

<sup>218</sup> V. *infra* §271.

<sup>219</sup> Loi 82-600 du 13 juillet 1982 relative à l'indemnisation des victimes de catastrophes JORF du 14 juillet 1982 page 2242.

<sup>220</sup> 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, JORF n°29 du 3 février 1995 page 1840, NOR: ENVX9400049L.

<sup>221</sup> V. site de l'ONML, [en ligne] <http://www.onml.fr/accueil/>

<sup>222</sup> La tempête Xynthia est la plus importante depuis « *la tempête du siècle* » du 26 et 27 décembre 1999 ; Durant cette dernière des vents de 200km au sol avaient été relevés mais le coefficient de marée était de 70 .Voir, IFEN, *Risques naturels en marais littoraux, perception et organisation des acteurs cinq ans après la tempête de 1999*, 02/2005, 48p, [en ligne] <http://www.onml.fr/uploads/media/tempete.pdf> (17/01/2015)

« submersions rapides »<sup>223</sup> en 2011, la stratégie nationale de gestion du trait de côte<sup>224</sup> en 2012, et la stratégie de gestion des risques inondation<sup>225</sup> en 2014.

116. La tempête Xynthia est donc considérée comme une crise qui a agi comme un électro-choc pour les acteurs publics et privés, dans leur appréhension du risque de submersion marine. Il convient donc de rappeler son déroulement (1) avant d'évaluer, la prévision et l'alerte lors de la tempête Xynthia (2), pour enfin traiter des questions relatives à la gestion préventive en amont (3)

## 1 – Le déroulement de la tempête.

117. La tempête avait été annoncée, et 4 départements avaient été mis en alerte rouge par météo France: la Charente-Maritime, la Vendée, les Deux-Sèvres et la Vienne.

118. Les vents lors du passage de la tempête n'ont pas été exceptionnels, avec une vitesse maximale enregistrée de 160km/h sur le littoral<sup>226</sup>. En revanche, « la zone de formation en plein Atlantique et la trajectoire de Xynthia sont atypiques »<sup>227</sup>. C'est la conjonction de plusieurs éléments qui a fait de Xynthia un scénario catastrophique. La tempête Xynthia est arrivée sur le littoral en même temps que « *la pleine mer d'une marée d'équinoxe à fort coefficient* »<sup>228</sup>. Cette conjonction a entraîné une surcote allant jusqu'à 1m53<sup>229</sup>. Mais « le caractère exceptionnel de Xynthia relève davantage du nombre de ses victimes (vulnérabilité) que de l'événement météo-marin (aléa) »<sup>230</sup>. La tempête a entraîné la mort de 47 personnes en France et 62 en Europe. La Vendée a été le département le plus touché, en particulier les communes de l'Aiguillon-sur-Mer et de la Faute-sur-Mer. Les autorités de ces zones littorales, « habituées » aux

---

<sup>223</sup> MEDDTL, *Plan submersions rapides, Submersions marines, crues soudaines et ruptures de digues*, 02/2011 [en ligne] [http://www.developpement-durable.gouv.fr/IMG/pdf/Le\\_plan\\_submersion\\_rapide.pdf](http://www.developpement-durable.gouv.fr/IMG/pdf/Le_plan_submersion_rapide.pdf) (10/12/2012)

<sup>224</sup> MADDE, *Stratégie nationale de gestion du trait de côte*, 06/2012, [en ligne] [http://www.developpement-durable.gouv.fr/IMG/pdf/12004\\_Strategie-gestion-trait-de-cote-2012\\_DEF\\_18-06-12\\_light.pdf](http://www.developpement-durable.gouv.fr/IMG/pdf/12004_Strategie-gestion-trait-de-cote-2012_DEF_18-06-12_light.pdf) (10/12/2012)

<sup>225</sup> MEDDE, *Stratégie nationale de gestion des risques inondation*, 05/2014, [en ligne] [http://www.developpement-durable.gouv.fr/IMG/pdf/140509\\_SNGRIetAnnexes\\_approuvee\\_BAT\\_cle0459ad.pdf](http://www.developpement-durable.gouv.fr/IMG/pdf/140509_SNGRIetAnnexes_approuvee_BAT_cle0459ad.pdf) (09/10/2014)

<sup>226</sup> PRZYLUSKI (V.), HALLEGATTE (S.), *Gestion des risques naturels*, Quae, 2012, p. 19.

<sup>227</sup> « Les dépressions atlantiques qui touchent l'Europe de l'Ouest se développent en effet rarement à des latitudes aussi basses. » PRZYLUSKI (V.), HALLEGATTE (S.), *Gestion des risques naturels*, Versailles, Quae, 2012, p. 20.

<sup>228</sup> PRZYLUSKI (V.), HALLEGATTE (S.), *Gestion des risques naturels*, édition Quae, 2012, p20 ; un coefficient de 102 ; V. notamment CHAUVEAU (E.), *et al.*, Xynthia : leçons d'une catastrophe, *Cybergeo : European Journal of Geography*, <http://cybergeo.revues.org/23763> (16/07/2014).

<sup>229</sup> CHAUVEAU (E.) *et al.*, Xynthia : leçons d'une catastrophe, *Ibidis*.

<sup>230</sup> CHAUVEAU (E.) *et al.*, Xynthia est-elle exceptionnelle ? Reflexions sur l'évolution et les temps de retour des tempêtes, des marées de tempête, des risques de surcotes associés sur la façade atlantique française, *in* Xynthia, Regards de la géographie, du droit et de l'histoire, Norois, environnement-aménagement-société, n°222-2012-1, p. 42.

tempêtes, avaient demandé aux habitants de se réfugier chez eux et de se barricader contre les vents violents, mais personne n'avait envisagé que le danger puisse venir de la mer. En effet, pendant la nuit, des digues ont été rompues par les vagues, la mer s'est engouffrée dans ces brèches et a inondé les terres basses. Sur l'île de Ré, la commune de Couarde s'est trouvée inondée à 35-40%.

119. Immédiatement, ces conséquences ont entraîné des polémiques: la question de la prévisibilité et de la gestion d'un tel événement s'est posée. Le coût des dommages matériels a plus tard été évalué par les assureurs à 157,7 millions d'euros<sup>231</sup>.

## 2 - La prévision et l'alerte lors de la tempête Xynthia.

120. La perception des risques a été très différente selon les acteurs. D'un côté pour de nombreux élus des communes touchées par la catastrophe, le caractère exceptionnel de la tempête et de ses dégâts n'était pas prévisible. Même si Météo France avait annoncé la tempête et déclenché l'alerte rouge, personne ne s'imaginait que la menace viendrait directement de la mer. C'est en tout cas l'interprétation des élus régionaux et locaux de la Faute-sur-Mer et de l'Aiguillon-sur-mer, « ce mur d'eau n'était ni prévisible, ni explicable<sup>232</sup> ». Inversement, le directeur des services de prévision de météo France, a indiqué que même si cette tempête était atypique « cette genèse (elle est née bien plus au sud que les tempêtes hivernales classiques) ne la rendait pas moins prévisible<sup>233</sup> ». Et comme le soulignent les historiens, « les résultats historiques battent en brèche l'idée selon laquelle la submersion de février 2010 fut un aléa totalement imprévisible »<sup>234</sup>.

121. La tempête en elle-même a très bien été anticipée par météo-France et ce, dès le 24 février. Les départements menacés sont placés deux jours plus tard en vigilance orange et le 27 à 16 heures en vigilance rouge. Le Service de Prévision des Crues littoral atlantique et météo France prévoient la surcote de 1m50 en concomitance avec une haute mer de coefficient 104<sup>235</sup>. Comme l'ont rappelé à plusieurs reprises les

---

<sup>231</sup> MERCIER (D.), ACERRA (M.)(Dir.), « Xynthia, une tragédie prévisible », *hors-serie Place publique*, 2011, p. 6.

<sup>232</sup> Propos de Maurice Milcent, Maire de l'Aiguillon-sur-mer, *L'urbanisation du littoral en question*, 02/03/2010, Capital.fr, [en ligne] <http://www.capital.fr/immobilier/actualites/l-urbanisation-du-littoral-en-question-apres-la-tempete-xynthia-481988>

<sup>233</sup> Interview de M. Carrière, in MORIN (H.), *Une dépression « explosive » atypique mais prévisible*, 01/03/2010, Le monde.fr, [en ligne] [http://www.lemonde.fr/planete/article/2010/03/01/une-depression-explosive-atypique-mais-previsible\\_1312686\\_3244.html](http://www.lemonde.fr/planete/article/2010/03/01/une-depression-explosive-atypique-mais-previsible_1312686_3244.html) (15/03/2010)

<sup>234</sup> GARNIER (E.), *et al.*, « Visions croisées de l'historien et du courtier en réassurance sur les submersions. Recrudescence de l'aléa ou vulnérabilité croissante ? » in *Gestion des risques naturels, Leçons de la tempête Xynthia*, ed Quae 2012, pp. 108-109 ; en ce sens voir aussi, MERCIER (D.), ACERRA (M.)(Dir.), « Xynthia, une tragédie prévisible », *hors-serie Place publique*, 2011, 63p et pp. 153 à 163 ; SURVILLE (F.)(dir.), *et al.*, *Les colères de la nature, dérèglements climatiques et catastrophes naturelles*, Le croît Vif, Saintes 03/2012, 366p.

<sup>235</sup> Prévision faite par le logiciel Pallice



météorologues, la tempête Xynthia en elle-même n'a rien d'exceptionnel, mais c'est la conjonction de plusieurs phénomènes<sup>236</sup> qui l'a rendue comme telle. Concernant la hauteur de vague, ainsi que les surcotes au large, elles avaient également été bien anticipées par météo-France. Il ressort de différents rapports<sup>237</sup> d'information faits à la suite de la tempête Xynthia que la prévision météorologique était globalement bonne.

122. Dès lors qu'un département est placé en vigilance, la préfecture décide de la mise en place de l'alerte météorologique, et le suivi d'un certain nombre de recommandations par la population relayées par le maire, afin de prévenir le danger. Or, les recommandations divergent en fonction du risque. Pour l'avis de tempête, il est recommandé de se barricader, pour l'avis de submersion marine, il est recommandé d'évacuer son domicile.
123. Les recommandations figurant dans l'avis de vigilance nationale du samedi 27 février 2010 demandaient à la population de rester chez elle, puisqu'elles concernaient uniquement le risque de tempête et n'envisageaient nullement un risque de submersion marine. Il ressort en tout cas que la plupart des décès lors de Xynthia sont dus à des noyades de personnes bloquées chez elles. L'ensemble des « zones basses de la Faute-sur-mer, de l'Aiguillon-sur-Mer et du marais breton [se sont en effet trouvées] sous les eaux jusqu'à des hauteurs supérieures à 3 mètres lors de l'épisode Xynthia »<sup>238</sup>.
124. On peut comprendre que la décision pour un maire d'appliquer des préconisations contraires, c'est-à-dire, soit les recommandations tempête, soit les recommandations submersions, soit difficile à prendre. Comment évaluer lequel doit primer sur l'autre en cas de survenance de tels risques ? Ce choix se trouve être lourd de conséquences en terme de vies humaines et de responsabilités.
125. C'est pourquoi il convient aujourd'hui de s'interroger également sur la politique foncière de ces communes, mise en œuvre en amont de la catastrophe.

### **3 – Les questions sur la gestion préventive en amont.**

126. La politique foncière des communes de Vendée est le reflet de celle de l'ensemble des communes littorales : une urbanisation à outrance soumise aux lois du marché. C'est pourquoi certains estiment que « si l'on veut éviter qu'une catastrophe

---

<sup>236</sup> Forte houle vent violent fort coefficient de marée

<sup>237</sup> Rapport d'information, fait au nom de la mission commune d'information sur *les conséquences de la tempête Xynthia* (rapport d'étape) enregistré par le président du Sénat le 10 juin 2010 ; Rapport d'information, déposé en application de l'article 145 du règlement, par la mission d'information, *sur la raison des dégâts provoqués par la tempête Xynthia* et présenté par Jean-Louis Léonard, Enregistré à la présidence de l'assemblée nationale le 1<sup>er</sup> juillet 2010.

<sup>238</sup> CHAUVEAU (E.), CHADENAS (C.), COMENTALE (B.) *et al.*, *Xynthia : leçon d'une catastrophe*, Cybergeographie : European Journal of Geography, [En ligne], Environnement, Nature, Paysage, document 538, mis en ligne le 09 juin 2011, consulté le 10 janvier 2012. URL : <http://cybergeographie.revues.org/23763>

se reproduise, il faudra bien soustraire le foncier aux lois de l'offre et de la demande »<sup>239</sup>.

127. Dès lors, la tempête Xynthia a permis à l'homme de prendre véritablement conscience de sa vulnérabilité face à la submersion marine. Elle a surtout mis en exergue les incohérences, les lacunes et les limites juridiques relatives à la prévention. Il convient dès lors de remettre en cause, d'une part, notre système juridique en la matière, et d'autre part, d'aller plus loin dans la réflexion en remettant en cause notre façon de penser et d'appréhender le risque.
128. Le gouvernement Français, suite à Xynthia, engage immédiatement des mesures d'urgence pour les zones touchées par la tempête, des réflexions sur le sujet sont lancées au travers notamment de la Mission Commune d'Information sur les conséquences de la tempête Xynthia<sup>240</sup>, afin de comprendre comment un tel drame a pu se produire et ainsi améliorer notre système de prévention. Une nouvelle stratégie de gestion du trait de côte voit le jour, les Plans de prévention des risques (PPRSM) sont relancés... la submersion marine entre au cœur des préoccupations gouvernementales.
129. Suite à ce drame, des actions en justice sont engagées par les victimes et les familles de victimes de la tempête Xynthia, afin de rechercher d'éventuelles responsabilités. Quatre ans et demi plus tard, le 15 septembre 2014<sup>241</sup>, le tribunal correctionnel de Poitiers rend son jugement et condamne notamment le maire de la commune de la Faute-sur-mer et son adjointe à de la prison ferme<sup>242</sup>.
130. Xynthia apparaît donc comme l'illustration des nouveaux enjeux de prévention et soulève des questions de recherche encore mouvantes (§4).

#### **§4) Des questions de recherche mouvantes et transversales.**

131. Afin de procéder à une analyse complète de l'approche juridique du risque de submersion marine, il s'avère indispensable de développer une démarche transversale. En effet, l'appréhension du risque de submersion marine nécessite de s'intéresser tant au droit public qu'au droit privé.
132. Dans un premier temps, le droit public doit être analysé au regard d'une interrogation majeure sur le rôle des acteurs publics dans la prévention du risque de submersions marines. Il apparaît nécessaire d'ouvrir une réflexion sur l'ensemble des

---

<sup>239</sup> LEGAL, (P-Y.), « Contenir le droit de propriété pour maîtriser l'urbanisation littorale », in MERCIER (D.), ACERRA (M.)(Dir.), « Xynthia, une tragédie prévisible », *hors-série Place publique*, 2011, p42.

<sup>240</sup> ANZIANI (A.), (au nom de la Mission Commune d'Information sur les conséquences de la tempête Xynthia) *Xynthia : les leçons d'une catastrophe* (rapport d'étape) n°554 (2009-2010) 47p.

<sup>241</sup> Jugement Correctionnel du 12 décembre 2014, Extrait des minutes du greffe du tribunal de grande instance des Sables d'Olonne, n° minute : 877/2014.

<sup>242</sup> V. infra §537 s.



outils permettant de prévenir les risques naturels, et de déterminer s'ils sont ou non transposables aux risques de submersion, avant de s'intéresser aux diverses responsabilités susceptibles d'être engagées en cas d'échec de la prévention. En effet, qui sera responsable dans l'hypothèse de lacunes dans la prévention des risques entraînant des conséquences dommageables tant humaines qu'économiques? Qui est responsable des erreurs dans l'urbanisation de zones à risques ? Le maire qui délivre le permis de construire, le préfet qui ne s'y oppose pas ou le propriétaire qui parfois s'y installe en connaissance de cause ? Le système actuel se révèle-t-il pertinent en la matière ?

133. Dans le cadre de la prévention du risque de submersion marine, il convient également d'intégrer l'adaptation au phénomène d'élévation du niveau marin. Or, passer de l'appréhension d'un risque (de submersion marine) à celle d'un phénomène (d'élévation du niveau de la mer) nécessite «de changer de trajectoire de développement»<sup>243</sup>, en intégrant la relocalisation des activités et des biens. Cette nouvelle approche soulève inexorablement de nouvelles questions. Quels sont les outils juridiques actuels susceptibles d'être utilisés pour procéder à ce recul stratégique? Où et comment relocaliser ces biens ? Que faire des terres abandonnées ? Comment financer ces relocalisations?
134. En vue d'accompagner cette évolution, il apparaît utile d'engager une réflexion prospective sur des mécanismes novateurs alliant à la fois réduction du risque et réduction du coût économique. En effet, il semble que les mécanismes financiers actuels de prévention des risques ne permettront pas de pérenniser l'aide nécessaire à l'ensemble des actions foncières destinées à réduire la vulnérabilité des biens littoraux.
135. Dans un second temps, le droit privé sera étudié au prisme du rôle que peuvent jouer les assureurs dans la prévention au risque de submersion marine. Se pose en effet la question de l'assurabilité du risque de submersion marine et du phénomène d'élévation du niveau de la mer. Le risque de submersion marine relève-t-il de l'assurance « classique », ou du régime d'indemnisation des catastrophes naturelles ? Le phénomène d'élévation du niveau de la mer est-il un risque assurable au même titre que la submersion marine ? L'aléa le caractérisant est-il suffisant pour le considérer comme un risque assurable ?
136. Au-delà, se posent des questions sur la pérennisation des régimes assurantiels en la matière. Les régimes basés sur la solidarité nationale pourront-ils faire face à l'ampleur des catastrophes naturelles à venir en raison du changement climatique ? De nouveaux mécanismes assurantiels peuvent-ils être envisagés?
137. Enfin, l'approche transversale de ces questions impose d'envisager les hypothèses d'une collaboration entre acteurs publics et acteurs privés. Si celle-ci s'est accentuée depuis quelques années, est-elle suffisante ? Les assureurs sont-ils

---

<sup>243</sup> (au sujet de l'adaptation au changement climatique) CEDD, *Economie de l'adaptation au changement climatique*, 02/2010, p. 24. [en ligne]

<http://www.developpement-durable.gouv.fr/IMG/pdf/001-3.pdf> (12/12/2014).

impliqués dans la prévention et la réduction de la vulnérabilité autant qu'ils le pourraient ?

138. Toutes ces questions se rejoignent dans une même problématique : quels sont les outils juridiques existants ou à construire, permettant de réduire la vulnérabilité des biens et activités humaines aux submersions marines, dans un contexte d'élévation du niveau marin ?
139. L'hypothèse de travail retenue est que le droit, doit non seulement garantir, que cesse l'urbanisation sur les zones vulnérables du littoral, mais également accompagner la relocalisation de certains biens ou activités déjà menacés, en associant acteurs publics et assureurs. L'anticipation nécessaire aujourd'hui doit permettre de réfléchir aux notions de solidarité, d'équité, ainsi qu'à l'acceptabilité des solutions à mettre en œuvre à l'avenir.
140. Il apparaît donc, d'une part, que le risque de submersion marine doit désormais être davantage pris en compte dans les politiques publiques. Des propositions seront avancées visant à améliorer le système normatif en matière de prévention des risques de submersion marine et d'adaptation à l'élévation du niveau marin, pour améliorer la prise en compte de ces risques par les acteurs publics. (Partie 1)
141. D'autre part, il convient d'impliquer davantage les assureurs dans la réduction de la vulnérabilité aux risques identifiés, à travers une réflexion portant notamment sur le régime CatNat et la prise en compte du long terme à travers de nouveaux mécanismes assurantiels ou de financement pour la couverture de ces risques. Les propositions viseront également à renforcer la collaboration acteurs publics et acteurs privés en la matière. (Partie 2).

**Partie 1 : Le rôle des acteurs publics dans la réduction de la vulnérabilité urbaine à la submersion marine.**

142. En 1755, lors du tremblement de terre de Lisbonne, Jean-Jacques Rousseau nous rappelle « que la nature n'avait point rassemblé là 20 mille maisons de six à sept étages ; et si les habitations de cette grande ville eussent été dispersées plus également et plus légèrement logées, le dégât eut été beaucoup moindre et peut être nul »<sup>244</sup>. Dès lors, une véritable prise de conscience s'opère : si la nature crée le risque, l'homme quant à, lui, crée la catastrophe, « les catastrophes ne peuvent plus désormais être réputées naturelles. L'ère du risque, c'est-à-dire l'ère de la responsabilité politique, commence »<sup>245</sup>.
143. Au XIX<sup>ème</sup> siècle<sup>246</sup>, l'Etat commence à élaborer une politique de prévention des risques. « Cependant le droit moderne de l'urbanisme remonte en France au lendemain de la Première Guerre Mondiale. C'est en effet seulement à cette époque que l'aménagement des agglomérations a fait l'objet dans notre pays d'une législation spécifique »<sup>247</sup>. C'est l'Etat qui est chargé de l'élaboration de la politique de prévention en matière de risque. Il doit « dire le risque »<sup>248</sup> puis « parer au risque »<sup>249</sup>. Au niveau local, cette compétence est partagée entre le préfet et le maire. Elle englobe l'analyse du risque et la gestion du territoire, l'information préventive de la population et la gestion de la crise. En raison du rôle et des pouvoirs qui appartiennent à chacun de ces acteurs en matière de prévention du risque, l'Etat et les collectivités territoriales sont les entités pouvant parvenir à réduire la vulnérabilité de l'homme aux risques naturels de manière générale.
144. Afin de déterminer si les acteurs publics peuvent efficacement contribuer à la réduction de la vulnérabilité urbaine à la submersion marine, il convient d'étudier dans un premier temps, les outils juridiques existants, pour établir, d'une part, les points positifs et d'autre part, les lacunes (Titre 1).
145. Alors que le changement climatique n'était pas une priorité lors de l'élaboration de ces outils juridiques, désormais les décideurs publics doivent intégrer des mesures d'adaptation sur le long terme, ce qui les contraint à réfléchir de manière plus prospective (Titre 2).

<sup>244</sup> ROUSSEAU (J.-J.), *Œuvres complètes, tome XVIII, contenant la correspondance, année 1732 à 1762*, à Paris P. Didot l'ainé, au Palais des sciences et arts an IX, 1801, p. 153.

<sup>245</sup> PRADIER (P.), « Les catastrophes fatalité, responsabilité », in *Risques les cahiers de l'assurance*, FFSA, mars-juin 2010, n°81 [en ligne]

<http://www.ffsa.fr/webffsa/risques.nsf/html/listeetsommairesdetails?opendocument&arg=81> (19/02/2014).

<sup>246</sup> Loi de 1858 relative à l'exécution des travaux destinés à mettre les villes à l'abri des inondations, *Bulletin des lois, XIe série, 1<sup>er</sup> janvier-30 juin 1858, t. XI, n° 575-617, Paris, Imp. Impériale, 1858, n° 5628, p. 1137-1140*. [en ligne] <http://base-in-fr.lyon.cemagref.fr/isere1859/doc/doc26.htm> (30/04/2014) ; Voir GRISLAIN-LETREMY (C.), LAHIDJI (R.), MONGIN (P.), et al., *Les risques majeurs et l'action publique*, CEA, 2012, pp. 76-77.

<sup>247</sup> JACQUOT (H.), PRIET (F.), *Droit de l'urbanisme*, précis Dalloz, 6<sup>ème</sup> édition, 2008, p. 1.

<sup>248</sup> GRISLAIN-LETREMY (C.), LAHIDJI (R.), MONGIN (P.), et al., *Les risques majeurs et l'action publique*, CEA, 2012, p. 72.

<sup>249</sup> V. annexe n°7.

## **Titre 1 : Urbanisme et risques littoraux : le droit positif et ses lacunes.**

146. L'homme crée sa propre vulnérabilité en s'implantant sur des territoires à risque, en contradiction des règles de bon sens du « *bonus pater familias*<sup>250</sup> ».
147. Ainsi, il devient urgent de relancer la maîtrise de l'urbanisation. Elle est essentielle pour limiter les conséquences des risques naturels ou technologiques. Le droit de l'urbanisme permet de limiter l'exposition aux risques, il planifie, organise, encadre, mais aussi restreint l'installation de l'homme sur les territoires vulnérables. Il permet de faire prévaloir l'intérêt général de la sécurité publique, sur l'intérêt particulier des propriétaires fonciers. Il est dès lors important et primordial de connaître les outils de sa mise en œuvre.
148. Préalablement au développement relatif à la prise en compte du risque au sein des documents d'urbanisme et de planification (Chapitre 2), il conviendra de s'intéresser aux premiers outils de gestion de la vulnérabilité, c'est-à-dire, la protection des biens par l'endiguement (Chapitre 1).

---

<sup>250</sup> *Le bon père de famille*. Notion désormais abrogée au sein du Code civil (Ass. Nationale, amendement n°249 du 16 janvier 2014, la loi n° 2014-873 du 4 août 2014 pour l'égalité réelle entre les femmes et les hommes NOR: FVJX1313602L JORF n°0179 du 5 août 2014 page 12949 texte n° 4 et remplacée par « *raisonnablement* » ou « *raisonnable* ».

## **CHAPITRE 1—LA PROTECTION DES BIENS PAR L’ENDIGUEMENT : LES PREMIERS OUTILS DE GESTION DE LA VULNERABILITE.**

149. Les digues considérées pendant des siècles comme « un des témoignages les plus remarquables de la puissance de l’homme sur l’aspect physique de la terre »<sup>251</sup>, ne sont pas pour autant des ouvrages infailibles ; leur rupture peut entraîner des pertes humaines et économiques importantes. Dès lors, il convient d’étudier l’encadrement juridique de ces ouvrages ainsi que les responsabilités pouvant en découler. Le régime juridique de ces ouvrages, initialement source d’insécurité juridique (Section 1), a connu des évolutions juridiques récentes. (Section 2).

### **Section 1 : La construction de la digue, génératrice d’insécurité juridique.**

150. Pour éviter le recul du trait de côte, les moyens matériels de lutte contre les eaux, comme les digues<sup>252</sup> ou épis<sup>253</sup>, peuvent être mis en œuvre. Ils font partie de ce que l’on qualifie de « méthode dure » ou encore de « résistance active ». Cette méthode consiste à protéger les enjeux existants sur un territoire. Ce sont les premiers outils ponctuels pour gérer les risques littoraux. Cependant, ces outils, au fur et à mesure du temps, ont révélé, d’une part, la complexité juridique de leur édification (§1), qui se traduit dans la diversité des acteurs et des responsabilités mises en jeu (§2), et qui implique, d’autre part, un financement à géométrie variable (§3).

#### **§1) La complexité juridique de l’édification des digues.**

151. Le régime juridique des digues est marqué par sa complexité, qui résulte de son régime dérogatoire du droit commun de la domanialité publique (A), et qui est distinct selon le lieu d’implantation de l’ouvrage (B).

---

<sup>251</sup> VERGER (F.), « Les conquêtes sur la mer de la Zélande au Jutland », *Annales de géographie*, n°65, 1956, p. 287.

<sup>252</sup> Ouvrage construit au niveau du rivage ou en fond de plage.

<sup>253</sup> Structures en mer parallèles au rivage.

A) Un régime juridique dérogatoire du droit commun de la domanialité publique.

152. Le Domaine Public Maritime (DPM), espace sensible et convoité, bénéficie d'une importante protection juridique. L'ordonnance de la marine d'août 1681 prévoyait déjà des amendes et une remise en état en cas d'atteinte<sup>254</sup>. Aujourd'hui, ce sont les contraventions de grande voirie qui viennent sanctionner les empiètements, les occupations sans titre et les dégradations du domaine public maritime<sup>255</sup>.
153. La loi littoral de 1986<sup>256</sup> a quant à elle, imposé plusieurs mesures de protection du rivage. D'une part, l'article L.146-4 du Code de l'urbanisme qui en est issu, pose le principe de l'inconstructibilité sur la bande littorale des 100 mètres<sup>257</sup>, ou plus si le plan local d'urbanisme (PLU) le prévoit, ainsi que le principe de l'extension limitée de l'urbanisation dans les espaces proches du rivage. L'article L. 146-6 du Code de l'urbanisme dispose d'autre part, que les espaces remarquables ou caractéristiques du littoral doivent être préservés et que seuls des aménagements légers peuvent être admis.
154. Malgré cette forte protection, ce même article prévoit dans son troisième alinéa la possibilité de travaux qui auraient pour but la protection et la conservation de ces espaces et milieux<sup>258</sup>. Il est donc possible de considérer que la construction d'un ouvrage de défense contre la mer ait pour objectif la protection de ces intérêts précédemment cités et puisse dès lors entrer dans ce champ.
155. De même, l'article 27 de la loi littoral codifié à l'article L. 2124-2 du CGPPP<sup>259</sup>, interdit d'une façon générale de porter atteinte à l'état naturel du rivage. En

---

<sup>254</sup> Ministère de l'écologie du développement durable et de l'énergie : La gestion du domaine public maritime naturel, O6/01/2010, [en ligne] <http://www.developpement-durable.gouv.fr/Les-sanctions-applicables-aux.html> (12/05/2011)

<sup>255</sup> Art. L. 2132-2 *et s.* CGPPP. Le décret n° 2003-172 du 25 février 2003 relatif aux peines d'amende applicables aux infractions de grande voirie commises sur le domaine public maritime en dehors des ports, NOR: EQUK0201880D, assortit également ces atteintes d'une peine d'amende de contravention de la cinquième classe, JORF n°53 du 4 mars 2003 page 3787 texte n° 9.

<sup>256</sup> Loi n°86-2 du 3 janvier 1986, relative à l'aménagement, la protection et la mise en valeur du littoral, JORF du 4 janvier 1986 page 200.

<sup>257</sup> Art. L. 146-4 III C. urb. : « *En dehors des espaces urbanisés, les constructions ou installations sont interdites sur une bande littorale de cent mètres à compter de la limite haute du rivage ou des plus hautes eaux pour les plans d'eau intérieurs désignés à l'article 2 de la loi n° 86-2 du 3 janvier 1986 précitée (...)* »

<sup>258</sup> Art. L. 146-6 al.3 C. urb. : « *En outre, la réalisation de travaux ayant pour objet la conservation ou la protection de ces espaces et milieux peut être admise, après enquête publique réalisée conformément au chapitre III du titre II du livre Ier du Code de l'environnement.* »

<sup>259</sup> Art. L. 2124-2 CGPPP : « *En dehors des zones portuaires et industrialo-portuaires, et sous réserve de l'exécution des opérations de défense contre la mer et de la réalisation des ouvrages et installations nécessaires à la sécurité maritime, à la défense nationale, à la pêche maritime, à la saliculture et aux cultures marines, il ne peut être porté atteinte à l'état naturel du rivage de la mer, notamment par endiguement, assèchement, enrochement ou remblaiement, sauf pour des ouvrages ou installations liés à l'exercice d'un service public ou*

revanche, il permet la réalisation d'ouvrages liés à un service public ou à des travaux publics, répondant à des contraintes de localisation particulièrement fortes, ainsi que, les opérations de défense contre la mer, les ouvrages et installations nécessaires à la sécurité maritime.

156. La particularité de ces ouvrages réside donc dans leur possible édification sur le domaine public maritime malgré la forte protection juridique de cet espace.

157. Il n'en demeure pas moins que pour être édifiés, ces ouvrages doivent préalablement obtenir un permis de construire<sup>260</sup>, un permis d'aménager<sup>261</sup>, ou une déclaration préalable<sup>262</sup>. Enfin, ces ouvrages feront l'objet d'une autorisation ou d'une déclaration en fonction de leur danger et de la gravité de leurs effets sur la ressource en eau et les écosystèmes aquatiques<sup>263</sup> conformément à la législation relative au droit de l'eau<sup>264</sup>.

158. De plus, la jurisprudence considère généralement que les travaux de défense contre la mer doivent être prévus par les documents d'urbanisme, et doivent donc être compatibles à ces derniers, même si du fait de leur nature, leur compatibilité avec les documents d'urbanisme s'apprécie avec souplesse<sup>265</sup>.

159. Outre ces particularités, il convient de noter que les digues seront, en fonction de leur lieu d'implantation, soumises à deux régimes juridiques distincts. (B)

## B) Un régime juridique distinct selon le lieu d'implantation de l'ouvrage.

160. Il est important de distinguer le régime juridique applicable sur le domaine public maritime (1), de celui applicable sur un terrain privé (2) ; les règles s'appliquant aux ouvrages varient en fonction de la personne propriétaire du sol.

---

*l'exécution d'un travail public dont la localisation au bord de mer s'impose pour des raisons topographiques ou techniques impératives et qui ont donné lieu à une déclaration d'utilité publique. »*

Le Code de l'environnement dans son titre deux, intitulé « littoral » renvoie la préservation du littoral au Code des collectivités territoriales.

Art. L. 321-6 C. env. « *La préservation de l'état naturel du rivage est régie par les dispositions de l'article L. 2124-2 du Code général de la propriété des personnes publiques. »*

<sup>260</sup> Art. L. 421-1 C. urb.

<sup>261</sup> Art. L. 421-2 C. urb.

<sup>262</sup> Art. L. 421-4 C. urb.

<sup>263</sup> Art. L. 214-2 C. env. et R. 214-1 C. env. ; V. *Dictionnaire permanent, « environnement et nuisance », Etude, « ouvrage hydraulique »* Section 2.

<sup>264</sup> Loi n°92-3 du 3 janvier 1992 sur l'eau, NOR: ENVX9100061L, JORF n°3 du 4 janvier 1992 p. 187.

<sup>265</sup> Le Conseil d'Etat, 4/07/1980, *Ministre des transports et société des matériaux et travaux maritimes* a considéré que certains aménagements en raison de leur importance n'ont pas à être mentionnés dans un document d'urbanisme.



1) Le régime juridique des digues édifiées sur le domaine public maritime (DPM).

161. Sur le fondement de l'ordonnance de la marine de Colbert d'août 1681<sup>266</sup>, la charge et la gestion du Domaine Public Maritime (DPM) reviennent à l'Etat. Il en résulte que si l'Etat n'est pas le maître de l'ouvrage, celui-ci devra avoir en sa possession une autorisation d'occupation du domaine public maritime. Pour obtenir ce droit d'occupation, une demande de concession doit être faite.
162. Les concessions d'endigage sont apparues au 19<sup>e</sup> siècle pour inciter les particuliers à participer à la mise en valeur des rivages par des travaux d'assèchement des marais ou de fixation des dunes. Ce régime était régi initialement par l'article L. 64<sup>267</sup> du Code du domaine de l'Etat. Et trouvait son fondement en l'article 41 de la loi du 16 septembre 1807 relative au dessèchement des marais<sup>268</sup>. Ces contrats autorisaient les concessionnaires à exploiter les terrains, et leur offraient la possibilité de devenir les propriétaires du terrain en fin de concession<sup>269</sup>. Ils permettaient ainsi de contourner le principe d'inaliénabilité des dépendances du domaine public.
163. Les concessions ont été détournées de leur finalité première, celle de la protection du domaine public maritime, au profit de propriétaires privés, et, plus tard, de promoteurs immobiliers qui ont multiplié les constructions de marinas sur le littoral.
164. La loi de 1963 relative au domaine public maritime<sup>270</sup> tente de restreindre ces déviations, en faisant du transfert de propriété des terrains artificiellement exondés l'exception. Pour ce faire, elle incorpore « (...) au domaine public maritime (...) sous réserve de dispositions contraires d'actes de concession, les terrains qui seront artificiellement soustraits à l'action du flot »<sup>271</sup>. Néanmoins, le régime juridique des concessions d'endigage<sup>272</sup> laissait encore de larges possibilités d'appropriation privée, mais surtout « la pratique intérieure s'est perpétuée, et ce qui dans la loi du 28 novembre 1963, n'était qu'une exception, est demeurée en pratique la règle »<sup>273</sup>. La Cour des comptes en 1973 a critiqué vivement ces privatisations et a dénoncé 25 opérations d'endigage en cours de réalisation ou d'instruction à l'automne 1973, ainsi

---

<sup>266</sup> Ordonnance du 31 juillet 1681 de la marine relative à la police des ports, côtes et rivages de la mer (dite ordonnance de Colbert).

<sup>267</sup> Art. L. 64 du Code du domaine de l'Etat (abrogé) : « *L'Etat peut concéder aux conditions qu'il aura réglées les marais, lais et relais de la mer, le droit d'endigage, les accrues, atterrissements et alluvions des fleuves, rivières et torrents, quant à ceux de ces objets qui forment propriété publique ou domaniale.* »

<sup>268</sup> JORF du 20 août 1944, page 193.

<sup>269</sup> CE avis 11 mai et 29 juin 1881 ; Cass.civ 1er. 29 mai 1963, D.1963, pp. 493-495, note P-M. Juret.

<sup>270</sup> loi n° 63-1178 du 28 novembre 1963 relative au domaine public maritime.

<sup>271</sup> loi n° 63-1178 du 28 novembre 1963 relative au domaine public maritime, article 1.

<sup>272</sup> COMMISSION DES AFFAIRES ECONOMIQUES ET DE LA COMMISSION DES LOIS, *L'application de la loi littoral pour une mutualisation de l'aménagement du territoire*, Rapport d'information n°421, déposées le 21/07/2004.

<sup>273</sup> CALDERARO (N.), LACROUTS (J.), *Le littoral*, Paris, Le moniteur, 2005, p. 274.

que des anomalies juridiques financières et administratives<sup>274</sup>. Une circulaire du 3 janvier 1973<sup>275</sup>, est venue encadrer davantage ces concessions et plus particulièrement le transfert de la propriété des terrains exondés, en disposant :

« *Que seul, peut être envisagé sur le domaine public maritime, et notamment sur les terrains gagnés sur la mer, le développement d'équipements et de services collectifs ou répondant à un but général ; il en résulte :*

- *Que les terrains artificiellement soustraits à l'action du flot seront maintenus dans le domaine public maritime chaque fois que leur utilisation ne nécessitera pas qu'ils soient rangés dans le domaine privé de l'Etat ;*
- *Qu'aucune parcelle dépendant, à un titre quelconque, du domaine public maritime ne devra être déclassée pour faire l'objet d'une cession en pleine propriété. (...)*»<sup>276</sup>.

165. Quelques mois plus tard, la jurisprudence est venue préciser l'application de la législation en vigueur, tout en la renforçant, en imposant que les terrains ayant fait l'objet d'une concession d'endiguage respectent les plans d'urbanisme<sup>277</sup>.

166. La loi Littoral<sup>278</sup> a également limité considérablement la réalisation des concessions d'endiguage avec l'interdiction de construire sur la bande littoral des 100 mètres<sup>279</sup>. Dès lors, établir des concessions pour certains organismes ou particuliers perdait tout intérêt.

167. Enfin, un décret de 2004<sup>280</sup> relatif aux concessions d'utilisation du domaine public maritime en dehors des ports maintient désormais les terrains exondés dans le domaine public<sup>281</sup>.

168. De ce fait, les biens concédés ne sont plus soustraits au domaine public<sup>282</sup>. La concession d'endiguage ne peut concerner que les ouvrages liés à l'exécution d'un

---

<sup>274</sup> Dans MAMONTOFF (C.), *Domaine public et entreprises privées : la domanialité publique mise en péril par le marché*, 09/2003, l'Harmattan, p. 344.

<sup>275</sup> Circulaire du 3 janvier 1973 relative à l'utilisation du domaine public maritime en dehors des ports de commerce et de pêche, JO 9 janvier 1973, p. 449.

<sup>276</sup> *Idem*.

<sup>277</sup> CE, assemblée, 30/03/1973 n°88151, *Bormes-les-Mimosas c/ Sieur Schwetsoff*.

<sup>278</sup> Loi n°86-2 du 3 janvier 1986 relative à l'aménagement, la protection et la mise en valeur du littoral.

<sup>279</sup> Art. L. 146-4 C. urb., III°; Cette interdiction de construire sur la bande littorale des 100 mètres avait déjà été posée par la directive d'aménagement nationale du 25 août 1978, dite directive d'Ornano, relative à la protection et à l'aménagement du littoral, mais cette dernière n'était pas opposable aux documents d'urbanisme. Les constructions étant désormais interdites sur la bande littorale des 100 mètres, établir des concessions pour certains organismes ou particuliers perd tout intérêt.

<sup>280</sup> Art. 1<sup>er</sup> du décret 2004-308 du 29/03/2004 abroge le décret n°79-716 du 25 août 1979, lui-même abrogé par le Décret 2011-1612 du 22 novembre 2011 relatif aux première, deuxième, troisième et quatrième parties réglementaires du Code général de la propriété des personnes publiques, NOR: BCRR1009772D, JORF n°0272 du 24 novembre 2011 page 19708 texte n° 49.

<sup>281</sup> Voir CALDERARO (N.), LACROUTS (J.), *Le littoral*, Paris, Le moniteur, , 2005, p. 278.

<sup>282</sup> Décret 2004-308 du 29/03/2004, NOR: EQUK0301508D, JORF n°76 du 30 mars 2004 page 6078 texte n° 40, art. 1.

service public ou d'un ouvrage public dont la localisation en bord de mer est indispensable.

169. En conséquence, toute personne souhaitant édifier une digue sur le domaine public maritime devra obtenir au préalable une concession d'utilisation en vue d'une opération d'intérêt général, relevant désormais de l'article R. 2124-1 du CGPPP<sup>283</sup>.

## 2) Le régime juridique des digues édifiées sur un terrain privé.

170. Sur un terrain privé, le régime juridique applicable aux digues n'est plus la concession d'endigage, mais la déclaration d'intérêt général (DIG)<sup>284</sup>. Il s'agit d'une procédure instituée par la loi sur l'eau de 1992<sup>285</sup> et régie par les articles L. 151-36 à L. 151-41 et R. 151-49 du Code rural. Cette DIG « permet au maître d'ouvrage public d'entreprendre l'étude, l'exécution et l'exploitation de tous travaux, actions, ouvrages ou installations présentant un caractère d'intérêt général ou d'urgence, visant l'aménagement et la gestion de l'eau »<sup>286</sup>.

171. La DIG légitime donc l'intervention du maître d'ouvrage, elle lui permet de réaliser en toute légalité des travaux sur des propriétés privées, « de faire participer financièrement aux travaux les personnes qui ont rendu les travaux nécessaires ou qui y trouvent un intérêt, de légitimer l'intervention des collectivités publiques sur des propriétés privées avec des fonds publics »<sup>287</sup>. La DIG simplifie également les démarches administratives en ne prévoyant qu'une enquête publique. Le dossier d'enquête publique est régi par l'article R. 151-41 du Code rural et doit notamment comprendre une étude d'impact<sup>288</sup>.

172. Après l'étude du régime juridique des ouvrages de défense contre la mer il convient de déterminer quels sont les acteurs susceptibles de procéder à la mise en œuvre de l'édification de ces ouvrages (§2).

---

<sup>283</sup> Décret n°2011-1612 du 22 novembre 2011, NOR: BCRR1009772D, JORF n°0272 du 24 novembre 2011 page 19708, texte n° 49.

<sup>284</sup> Art. L. 211-7 C. env.

<sup>285</sup> Loi n°92-3 du 03/01/1992, JO n°3 du 04/01/1992.

<sup>286</sup> Art. L. 211-7 C. env. : « Les collectivités territoriales et leurs groupements ainsi que les syndicats mixtes créés en application de l'article L. 5721-2 du Code général des collectivités territoriales sont habilités à utiliser les articles L. 151-36 à L. 151-40 du Code rural et de la pêche maritime pour entreprendre l'étude, l'exécution et l'exploitation de tous travaux, actions, ouvrages ou installations présentant un caractère d'intérêt général ou d'urgence, dans le cadre du schéma d'aménagement et de gestion des eaux s'il existe, et visant : (...)5° La défense contre les inondations et contre la mer (...) ; »

<sup>287</sup> Art. L. 151-37 C. rur. ; Voir Agence de l'eau Eau Seine Normandie, *Guide juridique et pratique sur la gestion des milieux aquatiques et humides*, 05/2013, p. 17.

<sup>288</sup> Les critères techniques de l'étude d'impact sont prévus à l'article R. 122-2 C. env.

## §2) Une diversité de maîtres d'ouvrages potentiels.

173. En France la loi de 1807<sup>289</sup> relative au dessèchement des marais dispose en son article 33 : « *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* ».
174. Ce principe a été affirmé dès 1946 par le Conseil d'Etat à propos de la responsabilité de l'Etat qui n'avait pas effectué des travaux destinés à protéger les riverains de la mer<sup>290</sup>. Ce principe a été étendu aux communes dans un arrêt de 1951<sup>291</sup>. Il en résulte que la protection des propriétaires contre les actions de la mer leur échoit ; l'Etat ou toute autre personne morale ne sont pas contraints à la mise en œuvre de ces travaux<sup>292</sup>.
175. La seule exception à ce principe concerne les ouvrages construits sous le régime de la loi du 28 mai 1858 relative à l'exécution des travaux destinés à mettre les villes à l'abri des inondations, qui fait de l'Etat « le maître de l'ouvrage public »<sup>293</sup>.
176. S'il n'y a pas d'obligation à la mise en œuvre de ces travaux de protection, il convient de rechercher qui peut légalement entreprendre la construction de ces ouvrages. Le Code rural<sup>294</sup>, le Code de l'environnement<sup>295</sup> et la loi sur l'eau du 3 janvier 1992<sup>296</sup>, disposent que les collectivités territoriales et/ou leurs groupements, la commission locale de l'eau, ou les syndicats mixtes<sup>297</sup> peuvent entreprendre, dans des domaines qui ne relèvent pas normalement de leur compétence, l'étude, l'exécution et l'exploitation de travaux, ouvrages et installations déclarés d'intérêt général ou

---

<sup>289</sup> Loi du 16 septembre 1807 relative au dessèchement des marais, Rec. Duvergier, p. 193.

<sup>290</sup> Voir CE, 17/05/1946, *Ministre des travaux publics c/ Commune de Vieux Boucau*. Rec. Lebon, p. 135 ; S. 1947, III, 9, note H.B. via BON (P.), "La police de la sécurité publique 1 : Protection contre les risques naturels", *Encyclopédie des Collectivités Locales*, folio n°2513 (Ch1, §4), juin 2005 (mise à jour 12/2013), [en ligne] [www.dalloz.fr](http://www.dalloz.fr)

<sup>291</sup> CE.,14/03/1951, *Frouin et autres* : Rec. Lebon, p. 160.

<sup>292</sup> C.A.A. Bordeaux, 19 fév. 2009, *M. Jean-Pierre X.*, n° 07BX01793, Rec. Lebon; CE, 09/02/1972, n° 79268, Rec. Lebon ; CE, 29/04/1983, n°22893, JurisData : 1983-607219 ; Pour davantage de Jurisprudences Voir notamment SOUSSE (M.), « Utilisation du domaine Public Maritime », 01/04/2012, fasc. 3400, *JurisClasseur*, [en ligne] [www.lexisnexis.com](http://www.lexisnexis.com) (24/04/2014).

<sup>293</sup> « *il sera procédé par l'Etat à l'exécution des travaux destinés à mettre les villes à l'abri des inondations* », BRAIBANT (M.) (Commissaire du gouvernement), Conseil d'Etat, conclusions, *AJDA* 1962, p. 593 ; Cette loi a été abrogée par le décret du 30 octobre 1935.

<sup>294</sup> Art. L. 151-36 à L. 151-40 C. rur.

<sup>295</sup> Art. L. 211-7 C. env.

<sup>296</sup> Codifié art. L. 214-1 à L. 214-6 C. env.

<sup>297</sup> Art. L. 5721-2 CGCT.

d'urgence, dès lors qu'ils s'attachent notamment à la défense contre les inondations et contre la mer<sup>298</sup>.

177. La construction des ouvrages publics, relève par principe de la commune, qui peut déléguer cette compétence au maire en raison de son pouvoir de police au titre du Code général des collectivités territoriales (CGCT). Il peut décider de leur construction à titre de prévention<sup>299</sup>. Deux actions distinctes sont possibles, celle de la commune sur le fondement de l'article L. 151-36 du Code rural, qui lui permet de répartir la charge financière sur les propriétaires à raison de l'intérêt qu'ils ont aux travaux. L'action du maire sur le fondement de l'article L. 2212-2, 5° CGCT, dans le but d'assurer la sécurité publique, en prévenant et faisant cesser notamment les inondations. Dès lors que ces travaux représentent un intérêt collectif, ils peuvent être pris en charge par la commune<sup>300</sup>.

178. En outre, ces constructions peuvent aussi être entreprises par les propriétaires regroupés en association syndicale de propriétaires ; cette possibilité est prévue par l'ordonnance du 1 juillet 2004<sup>301</sup>. Cette association regroupe des propriétaires de biens immobiliers voisins, pour la réalisation d'aménagements spécifiques ou leur entretien. Il faut distinguer trois sortes d'associations syndicales de propriétaires :

- L'association syndicale libre, personne morale de droit privé, formée « par consentement unanime des propriétaires intéressés »<sup>302</sup>.
- L'association syndicale autorisée, établissement public à caractère administratif, qui peut être « demandée par un ou plusieurs propriétaires intéressés, une collectivité territoriale ou un groupement de collectivités »<sup>303</sup>.
- L'association syndicale constituée d'office, établissement public à caractère administratif. Dès lors qu'une obligation légale existe, telle que la prévention de risques naturels<sup>304</sup> à la charge des propriétaires, et si une association syndicale autorisée n'a pas pu être constituée, « l'autorité administrative peut constituer d'office une association syndicale regroupant l'ensemble des propriétaires intéressés »<sup>305</sup>.

179. Par conséquent, ces constructions peuvent relever de différents acteurs. Par exemple, les digues du Rhône sont gérées pour l'essentiel par le syndicat mixte

---

<sup>298</sup> Art. L. 211-7 C. env.

<sup>299</sup> Echange de mail avec Philippe Billet le 4 février 2009.

<sup>300</sup> Réponse du Ministre chargé des Collectivités Territoriales, publié dans le JO Sénat du 10 mai 2012-p1159. La jurisprudence a rappelé que le maire ne peut pas, par exemple, mettre en demeure le propriétaire du terrain, sur lequel a eu lieu un glissement de terrain, de procéder d'urgence aux travaux nécessaires afin de faire cesser ledit glissement en mettant ces travaux à sa charge, dès lors que ces travaux présentent un intérêt collectif <http://www.senat.fr/questions/base/2012/qSEQ120423427.html>

<sup>301</sup> Ordonnance 2004-632 du 1<sup>er</sup> juillet 2004 relative aux associations syndicales de propriétaire, NOR: INTX0400093R, JORF n°152 du 2 juillet 2004 page 12046 texte n° 13.

<sup>302</sup> *Ibid.* art. 7.

<sup>303</sup> *Ibid.* art.11.

<sup>304</sup> *Ibid.* Art. 1 a).

<sup>305</sup> *Ibid.* art. 43.

d'Aménagement des Dignes du Delta du Rhône et de la Mer (SYMADREM)<sup>306</sup>, constitué de cinq partenaires : la région PACA, le département des Bouches-du-Rhône, les communes d'Arles, de Port-Saint-Louis-du-Rhône et de Saintes-Maries-de-la-Mer. Plus précisément, il est compétent pour la gestion d'un ensemble de 179 kilomètres d'ouvrages ceinturant la Camargue.

180. En revanche, si différents acteurs peuvent entreprendre ces travaux, le principe de l'absence d'obligation légale de réaliser des travaux de défense contre la mer demeure. Les différents Codes donnent la possibilité d'entreprendre la construction de ces ouvrages, mais personne n'est légalement tenu de le faire. Ainsi, en l'absence d'obligation législative, il semble que personne ne puisse être tenu responsable des dommages résultant de l'inexistence d'une telle construction<sup>307</sup>. Aucune responsabilité ne pourra être engagée sur ce fondement.
181. Toutefois, des interrogations demeurent sur cette absence d'obligation législative, qui contredit le principe selon lequel les maires, dans le cadre de leur pouvoir de police, doivent concourir à la sécurité publique<sup>308</sup>. Il convient dès lors de se demander s'il n'existerait pas une obligation implicite pour les maires de mettre en œuvre tous les moyens afin de garantir la sécurité de leurs citoyens.
182. De plus, c'est vers cette analyse que semble se diriger la Cour européenne des droits de l'homme notamment à travers l'arrêt *Tatar*<sup>309</sup> de 2009. Dans cette affaire, la Cour européenne a condamné la Roumanie pour violation de l'article 8 de la Convention européenne des droits de l'homme<sup>310</sup>. La Cour précise que cet article peut s'appliquer « dans les affaires d'environnement ».
183. Il apparaît à la lecture de cet arrêt, que le juge impose à l'Etat une prévision du risque accidentel qui sous-entend notamment « une véritable réflexion sur les moyens à mettre en œuvre en amont et en aval du risque, afin de stopper une situation qui est en train de dégénérer et, en cas d'échec, de minimiser les effets de la réalisation du risque »<sup>311</sup>.
184. En l'espèce, il s'agissait d'un risque technologique, mais l'on peut se demander si cette solution, à savoir, l'obligation pour l'Etat de mettre en place des règles spécifiques de sécurité adaptées aux installations industrielles à risque, pourrait être

---

<sup>306</sup> Voir, site SYMADREM, [en ligne] [www.symadrem.fr](http://www.symadrem.fr)

<sup>307</sup> V., CE 6/02/1971, *Mme Louvet* : Rec. CE, p. 164 ; et pour plus de jurisprudence voir COULOMBIER (H.), LE MARCHAND (C.) *et al.*, *Droit du littoral et de la montagne*, LexisNexis, Litec, Paris 2009, p. 212.

<sup>308</sup> V., notamment CEPRI, *Les digues de protection contre les inondations, L'action du maire dans la prévention des ruptures*, 12/2008, p. 9 ; V. *infra* §216 s.

<sup>309</sup> CEDH, 3e Sect., 27/01/2009, *Tatar c/ Roumanie*, req. n°67021/01.

<sup>310</sup> Article 8 CEDH :

- toute personne a droit au respect de sa vie privée et familiale, de son domicile et de sa correspondance.

<sup>311</sup> RAINAUD (A.), *CEDH : Tatar contre Roumanie : le constat du non respect du droit à un environnement sain ne garantit pas un droit à réparation aux victimes*. [en ligne]

[http://sentinelle-droit-international.fr/bulletins/a2009/20090206\\_bull\\_176/sentinelle\\_176.htm#environnement](http://sentinelle-droit-international.fr/bulletins/a2009/20090206_bull_176/sentinelle_176.htm#environnement) (12/08/2013)

étendue aux risques naturels. Si on extrapole l'apport de cet arrêt aux submersions marines, en considérant que l'élévation du niveau de la mer finira par envahir le domicile privé des victimes, l'arrêt suggère que l'Etat doit faire face à « des obligations positives inhérentes à un respect effectif de la vie privée ou familiale »<sup>312</sup>. Effectivement, un Etat qui ne prendrait aucune mesure pour évaluer, estimer et prévenir un risque de submersion et, de ce fait, ne permettrait pas aux individus d'apprécier l'intensité du risque auquel ils sont exposés, violerait-il une de ses obligations de sécurité ? On peut alors se demander si, dans les années à venir, les victimes d'événements naturels, plus précisément de submersion marine, ne tenteront pas d'invoquer l'article 8 de la CEDH pour engager la responsabilité de l'Etat.

185. Après avoir étudié le régime juridique des ouvrages de défense contre la mer, il convient désormais d'en étudier leur financement (§3).

### **§3) Un financement à géométrie variable.**

186. La Loi du 10 juillet 1973<sup>313</sup>, relative à la défense contre les eaux, a permis aux collectivités locales « d'exécuter et de prendre en charge, avec ou sans subventions de l'Etat, tous travaux de protection contre les inondations et contre la mer lorsque ces travaux présentent pour eux un caractère d'intérêt général ». Les travaux sont donc en principe à la charge du maître d'ouvrage. Cependant, le coût de ce type d'aménagement, qui s'élève à plusieurs millions d'euros, sera partagé entre différents acteurs.

187. Une partie de ces financements pourra relever de l'Etat. En effet, si l'Etat n'est pas tenu de financer les travaux de protection contre les inondations et contre la mer, il a la possibilité de le faire s'il l'estime « utile et juste » en cas d'intérêt public<sup>314</sup>. Cette procédure de subvention de l'Etat a été déconcentrée et transférée au préfet dans les années soixante-dix<sup>315</sup>. Elle vise à favoriser les opérations s'inscrivant dans une logique globale et faisant l'objet d'une évaluation coût-avantage. Cela signifie que l'aide sera accordée lorsque le coût des travaux sera inférieur à celui du risque de la perte des biens protégés.

---

<sup>312</sup> CEDH, *Tatar c/ Roumanie*, *op. cit.*, §87.

<sup>313</sup> La Loi n°73-624 du 10 juillet 1973 relative à la défense contre les eaux, modifiée par 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, NOR: INTX8700095L, JORF du 23 juillet 1987 page 8199.

<sup>314</sup> Loi du 16 septembre 1807 relative au dessèchement des marais, Rec. Duvergier, art.33; SENAT, question écrite n°7875 Ministère délégué à la mer, Financement des ouvrages de défense contre la mer, JO Sénat du 10 mai 1990, [en ligne] [www.lexisNexis.com](http://www.lexisNexis.com) (20/03/2011)

<sup>315</sup> Décret n°99-1060 du 16 décembre 1999 relatif aux subventions de l'Etat pour des projets d'investissement, NOR: ECOX9900106D, ORF n°293 du 18 décembre 1999 page 18875 texte n° 11, abrogeant le décret n°72-196 du 10 mars 1972, est entrée en vigueur à compter du 1<sup>er</sup> avril 2000.

188. Le Ministère de l'agriculture a renoncé aux subventions pour les ouvrages de défense contre la mer de terres agricoles. De ce fait, depuis dix ans ces subventions ne concernent plus que les lieux habités et dépendent uniquement du Ministère de l'équipement<sup>316</sup>.
189. Par ailleurs, ces subventions étatiques peuvent être indirectes. En effet, le maître d'ouvrage qui fait une déclaration d'intérêt général, est susceptible de récupérer la TVA pour certaines opérations liées à la gestion des cours d'eau<sup>317</sup>. Les collectivités maîtresses d'ouvrage peuvent ainsi compenser la TVA sur la totalité des investissements liés aux travaux de défense contre l'eau.
190. Différents événements sont représentatifs des subventions accordées par l'Etat. A ce titre on peut citer notamment les tempêtes des 27-28 décembre 1999. Elles ont été d'une ampleur exceptionnelle sur le littoral atlantique et ont entraîné des dégâts importants. Pour faire face aux conséquences de ces tempêtes, le 12 Janvier 2000, dans le cadre d'un plan d'ensemble, le Gouvernement a accordé un financement pour les travaux d'urgence contre l'érosion marine des lieux habités, estimé à 24 millions d'Euros, subventionné à 50% par l'Etat.
191. Il convient également de citer la tempête Xynthia. A la suite de l'endommagement de 75 kilomètres de digues<sup>318</sup>, le ministère de l'écologie<sup>319</sup> a lancé le « plan digues »<sup>320</sup>. Ce plan prévoit de réduire la vulnérabilité des territoires, avec une enveloppe de 500 millions d'euros<sup>321</sup>. Son objectif est notamment de renforcer l'efficacité et la sûreté des digues de protection des populations contre les inondations et les submersions marines
192. La loi sur l'eau de 1992<sup>322</sup>, et précédemment la loi du 10 juillet 1973<sup>323</sup> relative à la défense contre les eaux, ouvre la possibilité par les articles L.151-36 à L.151-40 du Code rural de faire participer au financement les propriétaires concernés au prorata

---

<sup>316</sup> Décret n° 62-1448 du 24 novembre 1962, la circulaire Équipement/Agriculture du 3 septembre 1970 qui avait précisé la répartition opérée en matière de subvention pour les travaux de défense contre les eaux.

<sup>317</sup> Art. L. 1615-2 CGCT.

<sup>318</sup> Cour des Comptes, Les enseignements des inondations de 2010 sur le littoral atlantique, et dans le Var, Juillet 2012, p17, [en ligne] <http://www.ccomptes.fr/Publications/Publications/Les-enseignements-des-inondations-de-2010-sur-le-littoral-atlantique-Xynthia-et-dans-le-Var> (02/08/2012)

<sup>319</sup> Ministre d'Etat, ministre de l'Ecologie, de l'Energie, du Développement durable et de la Mer, en charge des Technologies vertes et des Négociations sur le climat, de juin 2007 à novembre 2010.

<sup>320</sup> Présenté par Jean-Louis Borloo le 3 mars 2010, en Conseil des Ministres, communication relative au plan exceptionnel de reconstruction et de renforcement des digues et de prévention des submersions marines.

<sup>321</sup> MEDDE, *Le plan de submersions rapides*, 17 février 2011, [en ligne] <http://www.developpement-durable.gouv.fr/Le-Plan-Submersions-Rapides.21330.html> (24/04/2011).

<sup>322</sup> Loi n° 92-3 du 3 janvier 1992 sur l'eau, NOR: ENVX9100061L, JORF n°3 du 4 janvier 1992 page 187, codifiée aux articles L210-1 et suivants du Code de l'environnement.

<sup>323</sup> Loi n°73-624 du 10 juillet 1973 relative à la défense contre les eaux, JORF du 11 juillet 1973 page 7485.



de leur intérêt aux travaux. Ce principe avait déjà été posé par la loi de 1807 en son article 33<sup>324</sup> :

193. Ainsi, les propriétaires riverains peuvent être contraints de participer au financement d'un ouvrage de défense. Cette contrainte peut s'exercer de différentes manières : soit par l'intermédiaire d'une association syndicale autorisée, ou d'une association syndicale forcée, soit par une collectivité publique qui, se portant maître d'ouvrage, a la possibilité de faire participer aux charges de premier établissement et aux frais d'entretien et d'exploitation les propriétaires intéressés.

194. Enfin, ce financement pourra également bénéficier d'aides publiques « émanant des agences de l'eau, des collectivités territoriales (conseil régional, conseil général), de l'Union Européenne »<sup>325</sup>.

195. Une fois les autorisations juridiques accordées et les financements obtenus, l'ouvrage pourra être édifié.

196. **Conclusion de la section 1** - Si les digues peuvent être des outils efficaces pour protéger des habitations en zones vulnérables, il n'en demeure pas moins que ces outils sont juridiquement complexes à mettre en œuvre, en raison de leur régime juridique ad hoc, et de la multitude des acteurs pouvant mettre en œuvre ces ouvrages, sans y être légalement tenus. Si cette complexité restreint l'extension des endiguements au-delà des zones habitées, elle est source d'insécurité juridique notamment en ce qui concerne l'entretien de ces ouvrages ou en cas de recherche de responsabilité lorsque survient une catastrophe.

197. Afin d'éclairer ces situations juridiques parfois floues, il convient d'étudier les modifications récentes (Décret n°2007-1735 du 11 décembre 2007 et la LOI n° 2014-58 du 27 janvier 2014) pour établir les nouveautés apportées relatives au régime juridique des ouvrages de défense contre la mer. (Section 2).

---

<sup>324</sup> « 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 ».

<sup>325</sup> ONEMA, *Les financements et l'évaluation économique des programmes de restauration*, p. 1, [en ligne] [http://www.onema.fr/IMG/Hydromorphologie/17\\_conn13\\_financ\\_vbat.pdf](http://www.onema.fr/IMG/Hydromorphologie/17_conn13_financ_vbat.pdf) (06/01/2015)

## **Section 2 : Les évolutions récentes relatives à la responsabilité des ouvrages.**

198. La complexité de la responsabilité des ouvrages hydrauliques résulte dans la plupart des cas d'une absence de propriétaire ou de gestionnaire connu. La réglementation est floue en la matière et ne permet pas toujours d'établir les responsabilités relatives à l'entretien d'un ouvrage. Ainsi, un décret de 2007<sup>326</sup> a simplifié et éclairci la situation, et récemment la loi de 2014 sur la modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles<sup>327</sup> est venue apporter des modifications au régime de responsabilité des digues.
199. Il convient donc d'examiner, tout d'abord, le régime juridique évolutif des ouvrages de défense contre les eaux (§1), avant de rechercher les éventuelles responsabilités qui en découlent (§2), puis d'analyser les apports de la loi MAPAM de janvier 2014 (§3).

### **§1) Un renforcement du régime juridique relatif à la sécurité des ouvrages hydrauliques.**

200. Le régime juridique de la sécurité des ouvrages hydrauliques s'est construit au fil du temps. Une circulaire interministérielle du 17 août 1994<sup>328</sup> relative aux modalités de gestion des travaux contre les risques d'inondation demande, pour la première fois aux services de l'Etat, de répertorier les gestionnaires de digues et, si possible, les ouvrages. En 1999, une circulaire<sup>329</sup> renforce ce recensement avec le lancement de l'inventaire national des digues, de leurs gestionnaires et des zones protégées. Depuis, la réglementation en la matière s'est multipliée.
201. Les digues sont aujourd'hui prises en compte dans la législation sur les ouvrages hydrauliques<sup>330</sup>. Depuis la loi de 2006 sur l'eau et les milieux aquatiques<sup>331</sup>,

---

<sup>326</sup> Décret n° 2007-1735 du 11 décembre 2007 relatif à la sécurité des ouvrages hydrauliques et au comité technique permanent des barrages et des ouvrages hydrauliques et modifiant le Code de l'environnement, NOR: DEVO0751165D.

<sup>327</sup> Loi n° 2014-58, du 27 janvier 2014, de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles, NOR: RDX1306287L, JORF n°0023 du 28 janvier 2014 page 1562 texte n° 3.

<sup>328</sup> Circulaire 17 août 1994 Bull. Off. du ministère de l'intérieur et de l'aménagement du territoire, NOR.INT B 9400227 C.

<sup>329</sup> Circulaire du 28 mai 1999 relative au recensement des digues de protection des lieux habités contre les inondations fluviales et maritimes. (non paru au JO) NOR : ATEE9980242C.

<sup>330</sup> Loi n° 2006-1772 du 30 décembre 2006 sur l'eau et les milieux aquatiques, JORF n°303 du 31 décembre 2006 page 20285 texte n° 3, NOR: DEVX0400302L, article L. 211-3, L. 214-1 à L. 214-6, R. 214-1 à R. 214-56 et R. 214-112 à R. 214-147 C. env. et dans son décret d'application, le décret n°2007-1735 du 11 décembre 2007 relatif à la sécurité des ouvrages hydrauliques et au comité technique permanent des barrages et des ouvrages

son décret d'application relatif à la sécurité des ouvrages hydrauliques<sup>332</sup>, ainsi que l'arrêté du 29 février 2008<sup>333</sup>, fixant des prescriptions relatives à la sécurité et à la sûreté des ouvrages hydrauliques, la législation concernant les digues a été « renouvelée<sup>334</sup> » et renforcée. En effet, leur régime de responsabilité est simplifié et les règles de sécurité ainsi que de contrôle des ouvrages hydrauliques sont accentués. Désormais<sup>335</sup>, un agrément est nécessaire pour les organismes agissant pour le compte des responsables d'ouvrages<sup>336</sup>, garantissant ainsi la solvabilité et les compétences de l'organisme en la matière<sup>337</sup>, permettant d'éviter les problèmes liés aux défauts de constructions, ou aux arrêts de travaux pour dépôt de bilan ou autres, ce qui constitue une garantie pour pérenniser la sécurité de l'ouvrage.

202. De plus, avant la construction de l'ouvrage, une étude de danger doit être effectuée<sup>338</sup>. Un comité technique permanent des barrages et des ouvrages hydrauliques doit désormais se prononcer sur chaque projet ou avant-projet technique ou législatif concernant les digues<sup>339</sup>.

203. L'autorité administrative a également la possibilité d'instaurer des servitudes d'utilité publique relatives à l'utilisation des sols pour les ouvrages hydrauliques présentant un danger pour la sécurité publique<sup>340</sup>. Une telle possibilité permet d'imposer des restrictions ou des interdictions relatives aux constructions, ou de les subordonner au respect de prescriptions techniques dans le but de limiter l'exposition des vies humaines à la submersion<sup>341</sup>. Cette démarche devrait permettre de limiter la construction d'habitations derrière les digues.

---

hydrauliques, NOR: DEVO0751165D, JORF n°0289 du 13 décembre 2007 page 20113, texte n° 3, codifié aux art. R. 214-1 à R. 214-56 et R. 214-112 à R. 214-147 C. env.

<sup>331</sup> Loi n° 2006-1772 du 30 décembre 2006 sur l'eau et les milieux aquatiques, *op. cit.*

<sup>332</sup> Décret n° 2007-1735 du 11 décembre 2007 relatif à la sécurité des ouvrages hydrauliques et au comité technique permanent des barrages et des ouvrages hydrauliques et modifiant le Code de l'environnement, *op.cit.*

<sup>333</sup> Arrêté du 29 février 2008 fixant des prescriptions relatives à la sécurité et à la sûreté des ouvrages hydrauliques, NOR: DEVO0804503A, JORF n°0062 du 13 mars 2008 page 4566 texte n° 6, modifié par l'arrêté du 16 juin 2009, NOR: DEVP0911024A, JORF n°0147 du 27 juin 2009 page 10769 texte n° 16.

<sup>334</sup> BECET (J-M.), « Urbanisme littoral et risque de submersion/inondation. Après la catastrophe du 28 février 2010 », *Le Droit Maritime Français*, 04/2010 n°713, p. 345.

<sup>335</sup> Depuis la loi n° 2006-1772 du 30 décembre 2006 sur l'eau et les milieux aquatiques, *op. cit.*

<sup>336</sup> Ces agréments sont régis par un arrêté du 18 février 2010 précisant les catégories et critères des agréments des organismes intervenant pour la sécurité des ouvrages hydrauliques ainsi que l'organisation administrative de leur délivrance, NOR: DEVP1005353A, JORF n°0063 du 16 mars 2010 page 4985, texte n°1, et l'arrêté du 13 juin 2014 portant agrément d'organisme intervenant pour la sécurité des ouvrages hydrauliques, NOR : DEVP1413929A, JORF n°0147 du 27 juin 2014 page 10596 texte n°12.

<sup>337</sup> Art. R. 214-148 à R. 214-151 C. env.

<sup>338</sup> Décret n° 2007-1735 du 11 décembre 2007 relatif à la sécurité des ouvrages hydrauliques et au comité technique permanent des barrages et des ouvrages hydrauliques et modifiant le Code de l'environnement, *op.cit.*, codifié à l'art. L. 211-3 al 3 C. env.

<sup>339</sup> Art. L. 213-21 et L. 213-22 C. env.

<sup>340</sup> Art. L. 214-4-1 C. env.

<sup>341</sup> Art. L. 214-4-1 C. env.

204. Le décret de 2007<sup>342</sup> a ensuite classé les ouvrages en fonction de leur dangerosité avec des obligations graduelles. Cette classification se fait en fonction de la hauteur de l'ouvrage et du nombre d'habitants, incluant également la population saisonnière, se trouvant dans la zone protégée par l'ouvrage (A à D)<sup>343</sup>. Ces ouvrages sont soumis à étude de danger à l'exception<sup>344</sup> de la classe D qui concerne les ouvrages inférieurs à un mètre<sup>345</sup> ou protégeant moins de 10 habitants.
205. Si ce classement est une avancée par rapport à la législation précédente, il est légitime de se demander s'il n'aurait pas été opportun d'inclure l'étude de danger pour les ouvrages de classe D. Effectivement, ne faudrait-il pas considérer que même une zone à faible densité démographique devrait bénéficier du même « droit à la sécurité » que des zones beaucoup plus urbanisées ? Il faut néanmoins espérer que le préfet utilise l'article R. 214-114 du Code de l'environnement qui lui offre la possibilité de modifier le classement d'un ouvrage qui ne serait pas « de nature à assurer la prévention adéquate des risques qu'il crée pour la sécurité des personnes et des biens »<sup>346</sup>.
206. Ainsi, la nouvelle réglementation issue du décret de 2007<sup>347</sup> a donc, d'une part, étendu au régime des digues certaines dispositions existantes, telles que les études de danger ou les agréments des organismes chargés du contrôle des ouvrages, permettant ainsi de renforcer le contrôle de la sécurité des digues. D'autre part, elle permet d'éclaircir les rôles respectifs de l'administration et des propriétaires concernant les obligations relatives à l'ouvrage. (§2)

## **§2) L'évolution des responsabilités des acteurs.**

207. Le décret de 2007<sup>348</sup> relatif à la sécurité des ouvrages hydrauliques a également éclairé les obligations propres aux propriétaires et maîtres d'ouvrage, clarifiant ainsi leurs responsabilités. Comme exposé précédemment, il n'y a aucune obligation légale à la mise en œuvre des ouvrages de défense contre la mer. Toutefois, dès lors qu'une

---

<sup>342</sup>Décret n° 2007-1735 du 11 décembre 2007 relatif à la sécurité des ouvrages hydrauliques et au comité technique permanent des barrages et des ouvrages hydrauliques et modifiant le Code de l'environnement, *op.cit.*

<sup>343</sup> Art. R. 214-113 C. env.

<sup>344</sup> Pour l'étude de danger, Voir Art. R. 214-115 à R. 214-117 C. env.

<sup>345</sup> *La hauteur de l'ouvrage exprimé en mètre est définie comme la plus grande hauteur mesurée verticalement entre le sommet de l'ouvrage et le terrain naturel du côté de la zone protégée, à l'aplomb de ce sommet.*

<sup>346</sup> Art. R. 214-114 C. env. créé par le décret n°2007-1735 du 11 décembre 2007 *op. cit.* - art. 1 : « *Le préfet peut par décision motivée modifier le classement d'un ouvrage s'il estime que le classement résultant des art. R. 214-112 et R. 214-113 n'est pas de nature à assurer la prévention adéquate des risques qu'il crée pour la sécurité des personnes et des biens.* »

<sup>347</sup> Décret 2007-1735 du 11 décembre 2007, *op. cit.*

<sup>348</sup> Décret n°2007-1735 du 11 décembre 2007 relatif à la sécurité des ouvrages hydrauliques et au comité technique permanent de barrages et des ouvrages hydraulique et modifiant le Code de l'environnement, *op. cit.*

personne publique ou privée, morale ou physique, entreprend des constructions et que ces ouvrages sont édifiés, des responsabilités pourront en résulter. Il convient ainsi d'en assurer leur entretien, pour éviter des dommages résultants d'un mauvais entretien ou consécutifs à un événement exceptionnel. En conséquence, il est nécessaire de déterminer qui est le responsable de l'ouvrage (A), ainsi que les obligations des acteurs publics découlant de l'existence de ces ouvrages (B).

#### A) Les responsables potentiels de l'ouvrage.

208. La réglementation issue du décret de 2007<sup>349</sup> relative aux ouvrages hydrauliques fait du propriétaire et de l'exploitant les potentiels responsables de la digue<sup>350</sup>. Le responsable est « la personne qui prend en charge l'entretien courant (dont la restauration) et la surveillance régulière de la digue. Elle est à distinguer de la notion contentieuse de responsable des dommages causés par une rupture de la digue par exemple »<sup>351</sup>. La responsabilité de l'ouvrage n'est pas exclusive. Elle est généralement combinée avec la responsabilité du maître de l'ouvrage, qui est la personne pour laquelle l'ouvrage est construit<sup>352</sup>.

209. Dans ces conditions, il convient de distinguer deux situations. Dans la première situation, le propriétaire et le maître de l'ouvrage, sont deux personnes distinctes et connues. Dans ce contexte, le propriétaire de l'emprise, sera considéré propriétaire de l'ouvrage<sup>353</sup>, même s'il n'a pas commandé les travaux, par application de la théorie de l'accession<sup>354</sup>. En revanche, « le propriétaire du terrain d'emprise peut renoncer à son droit de propriété au bénéfice du maître de l'ouvrage, s'il n'est pas lui-même en mesure de conduire techniquement et financièrement les travaux, soit par une convention, soit par le jeu de la prescription acquisitive (usucapion), soit par la procédure d'expropriation d'utilité publique. Ce changement de propriétaire permet de faciliter les procédures liées à l'intervention du maître de l'ouvrage sur la digue »<sup>355</sup>.

---

<sup>349</sup> Décret n°2007-1735 du 11 décembre 2007 relatif à la sécurité des ouvrages hydrauliques et au comité technique permanent de barrages et des ouvrages hydraulique et modifiant le Code de l'environnement, *op.cit.*

<sup>350</sup> V. Annexe 5.

<sup>351</sup> CEPRI, *Les digues de protection contre les inondations, la mise en œuvre de la réglementation issue du décret n°2007-1735 du 11/12/2007*, Les guides du CEPRI, mars 2010, p. 12.

<sup>352</sup> Loi n°85-704 du 12 juillet 1985 relative à la maîtrise d'ouvrage publique et à ses rapports avec la maîtrise d'œuvre privée, JORF du 13 juillet 1985 page 7914, Art 2.

<sup>353</sup> Art. 552 C. civ.

<sup>354</sup> CEPRI, *Les digues de protections contre les inondations, la mise en œuvre de la réglementation issue du décret n°2007-1735 du 11/12/2007*, *op. cit.*, p. 19.

<sup>355</sup> *Ibid.* p20.

210. Dans la seconde situation, le propriétaire ou/et le maître de l'ouvrage ne sont pas identifiés<sup>356</sup>. Dans ces conditions la situation juridique sera plus complexe. Tout d'abord, si le maître de l'ouvrage est inconnu, le propriétaire de l'emprise en sera propriétaire par accession, sauf s'il parvient à en prouver le contraire<sup>357</sup>. En revanche, si le propriétaire de l'emprise est inconnu, le maître d'ouvrage ne devient pas pour autant propriétaire. Les règles relatives « aux biens vacants et sans maître »<sup>358</sup> s'appliqueront. De ce fait, la commune en sera propriétaire, sauf si elle renonce à exercer ses droits, et contraint dès lors l'Etat à en devenir propriétaire<sup>359</sup>.

211. Par conséquent, c'est le propriétaire qui engage sa responsabilité en cas de mauvais entretien d'un ouvrage. Pour exonérer ou atténuer celle-ci, il peut transférer la responsabilité de l'ouvrage à une tierce personne, le gestionnaire<sup>360</sup>.

212. Le gestionnaire peut l'être de droit ou de fait. Le premier est gestionnaire par une convention explicite passée entre lui et le propriétaire, le second est gestionnaire du fait de ses agissements (entretien de la digue, sans convention particulière). C'est souvent le cas des structures publiques qui interviennent sur des ouvrages sans autorisation particulière<sup>361</sup>. La loi Grenelle 2 du 12 juillet 2010<sup>362</sup>, en son article 220, a limité la responsabilité du gestionnaire :

*« La responsabilité du gestionnaire de l'ouvrage ne peut être engagée à raison des dommages que l'ouvrage n'a pas permis de prévenir dès lors qu'il a été conçu, exploité et entretenu dans les règles de l'art et conformément aux obligations légales et réglementaires »*<sup>363</sup>.

Malgré cette limitation le gestionnaire « n'a que peu de moyen de s'exonérer de sa responsabilité »<sup>364</sup>, les causes exonératoires étant faibles et d'application restrictive<sup>365</sup>.

213. De la complexité et de la multitude de ces situations, résulte une responsabilité incertaine de ces ouvrages. En pratique comme le souligne un rapport du CEPRI :

*« Il y a environ 8 600 km de digues en France, dont au moins 510 km contre les submersions marines, gérées par plus de 1 000 gestionnaires différents. Pour 7 000 km de digues, le gestionnaire est connu, mais seuls 4 000 km ont un propriétaire unique identifié. Pour les 1 600 km restants, le gestionnaire est inconnu »*<sup>366</sup>.

---

<sup>356</sup> Voir CEPRI, *op. cit.*, pp. 20-21.

<sup>357</sup> Art. 553 C. civ.

<sup>358</sup> Voir CEPRI, *op. cit.* p. 21.

<sup>359</sup> Art. 713 C. Civ ; V. FEVRIER (J-M), « Dignes orphelines : un choix communal ? », *Droit administratif*, décembre 2012, n°12, p47-48.

<sup>360</sup> Il sera chargé de l'entretien de la digue. Le terme exploitant peut également être employé.

<sup>361</sup> V., CEPRI, *op. cit.*, pp. 23-24.

<sup>362</sup> Loi n°2010-788 du 12 juillet 2010, *op. cit.*

<sup>363</sup> Art. L. 562-8-1 Créé par Loi n°2010-788 du 12 juillet 2010, *op. cit.*, art 220.

<sup>364</sup> GONIN S., « Le régime de responsabilité en matière de digues de protection contre les inondations », *BDEI*, 01/2011, n°31, p. 52.

<sup>365</sup> *Idem.*

<sup>366</sup> CEPRI, *Rapport, La gestion des digues de protection contre les inondations*, 02/2011, p. 6.

214. Toutefois, il convient de reconnaître que depuis la tempête Xynthia, la connaissance des digues sur notre territoire s'est améliorée.
215. A ce titre, une instruction du gouvernement a été émise le 20 octobre 2011, « relative aux ouvrages de protection contre les inondations et les submersions, à leurs enjeux de protection et à leur efficacité<sup>367</sup> ». Selon cette instruction, en particulier pour les ouvrages littoraux, le linéaire d'ouvrages convenablement identifié a doublé après le passage de la tempête Xynthia. Concernant les digues dans leur ensemble « Les gestionnaires des ouvrages sont identifiés pour plus de 95 % du linéaire des systèmes d'endiguement de classe A (plus de 50 000 habitants), pour plus de 85 % des systèmes d'endiguement de classe B (plus de 1 000 habitants) et de classe C (plus de 10 habitants) »<sup>368</sup>.
216. A défaut de propriétaire « officiel », ou de gestionnaire, c'est la responsabilité de la personne publique qui risque d'être engagée (B).

## B) Les obligations des acteurs publics.

217. Les acteurs publics, qu'ils soient ou non propriétaires de l'ouvrage de défense contre la mer, ont des obligations se rapportant à l'entretien de ces ouvrages. A ce titre, l'Etat a notamment la faculté d'intervenir dans le cadre d'une association syndicale autorisée (ASA) (1), les communes et les collectivités interviennent dans le cadre de leur pouvoir de police (2).

### 1) Dans le cadre d'une association syndicale autorisée (ASA).

218. Comme nous l'avons vu précédemment<sup>369</sup>, les propriétaires littoraux peuvent se constituer en groupement foncier, dont « l'objet est d'effectuer en commun des travaux d'amélioration, d'entretien ou de mise en valeur des biens »<sup>370</sup>. Ainsi, si une digue est construite par une association syndicale autorisée, elle en est de ce fait

---

<sup>367</sup> MEDDTL, Direction Générale de la prévention des risques, Instruction du gouvernement du 20 octobre 2011 relative aux ouvrages de protections contre les inondations et les submersions, à leurs enjeux de protection et à leur efficacité, (non paru au JO), NOR : DEVP1127131J.

[en ligne] [http://circulaires.gouv.fr/pdf/2011/11/cir\\_34017.pdf](http://circulaires.gouv.fr/pdf/2011/11/cir_34017.pdf) (06/12/2012)

<sup>368</sup> MEDDTL, *Ibid.*, p. 2.

<sup>369</sup> V. *infra* §177 s.

<sup>370</sup> Service public, Associations syndicales de propriétaires, 06/03/2013, [en ligne] <http://vosdroits.service-public.fr/associations/F1319.xhtml#N10150> (06/01/2015)

propriétaire et doit en assurer l'entretien<sup>371</sup>. En revanche, si l'ASA cesse ou n'entretient pas les travaux qu'elle a entrepris, le préfet procède à une vérification de l'état des lieux. « S'il ressort de cette vérification que l'interruption ou le défaut d'entretien peut nuire gravement à l'intérêt public, le préfet indique au syndicat les travaux jugés nécessaires pour pallier les conséquences éventuelles et le met en demeure de les exécuter »<sup>372</sup>.

219. Dans ce contexte deux hypothèses sont envisageables :

- Dans la première hypothèse, le syndicat a les moyens d'effectuer les travaux<sup>373</sup>, mais ne se conforme pas à cette injonction. Le préfet ordonne l'exécution d'office aux frais de l'association<sup>374</sup>. « Ainsi, en cas de carence de l'association, l'Etat agit à sa place »<sup>375</sup>.
- Dans la seconde hypothèse, le syndicat est dans l'impossibilité financière de faire face à ces travaux. Dès lors, l'Etat ou une collectivité territoriale ou un groupement peuvent se substituer au syndicat dans ses droits et obligations<sup>376</sup>. Il ne s'agit pas d'une obligation, mais d'une simple faculté de substitution, qui peut être totale ou partielle<sup>377</sup>. « Les travaux ou ouvrages réalisés dans le cadre de la substitution sont strictement limités à l'objet de l'association. Ils sont réalisés aux frais de l'autorité publique qui s'est substituée, nonobstant une participation de l'association qui peut être prévue par convention »<sup>378</sup>. Dans l'éventualité d'une substitution, les personnes publiques ne pourront pas être tenues responsables du fait de leur inaction<sup>379</sup>. En revanche, « L'autorité publique qui s'est substituée est responsable des travaux qu'elle entreprend et des dommages résultant des ouvrages qu'elle a réalisés, tant qu'ils n'ont

---

<sup>371</sup> Décret n°2006-504 du 3 mai 2006 portant application de l'ordonnance n°2004-632 du 1<sup>er</sup> juillet 2004 relative aux associations syndicales de propriétaires, NOR: INTB0600033D JORF, n°105 du 5 mai 2006 page 6652, texte n°3.

<sup>372</sup> Décret n°2006-504 du 3 mai 2006 portant application de l'ordonnance n°2004-632 du 1<sup>er</sup> juillet 2004 relative aux associations syndicales de propriétaires, *Ibid.* art. 49.

<sup>373</sup> PREFECTURE de Loire-Atlantique, Les *interventions des associations syndicales autorisées*, Fiche technique n°8, 13/07/2012, p. 7, [en ligne]

<http://www.loire-atlantique.equipement-agriculture.gouv.fr/Media/Fichiers/pref/Amenagement-du-territoire/8-Les-interventions-des-associations-syndicales-autorisees> (11/09/2012).

<sup>374</sup> Décret n°2006-504 du 3 mai 2006 portant application de l'ordonnance n°2004-632 du 1<sup>er</sup> juillet 2004 relative aux associations syndicales de propriétaires, *op. cit.*, art. 49.

<sup>375</sup> PREFECTURE de Loire-Atlantique, Les *interventions des associations syndicales autorisées*, *op. cit.*

<sup>376</sup> Ordonnance n° 2004-632 du 1 juillet 2004 relative aux associations syndicales de propriétaires, article 30, modifié par la Loi n°2004-1343 du 9 décembre 2004 de simplification du droit –art.78, NOR: FPPX0400010L, JORF 10 décembre 2004.

<sup>377</sup> PREFECTURE de Loire-Atlantique, Les *interventions des associations syndicales autorisées*, *op. cit.* p. 8.

<sup>378</sup> Décret n°2006-504 du 3 mai 2006 portant application de l'ordonnance n°2004-632 du 1<sup>er</sup> juillet 2004 relative aux associations syndicales de propriétaires, *op. cit.*, art. 50.

<sup>379</sup> Préfecture de Loire-Atlantique, Les *interventions des associations syndicales autorisées*, *op. cit.* p. 8.



pas fait l'objet d'une remise à l'association »<sup>380</sup>. L'association ne peut pas s'opposer à sa mise en œuvre, mais peut en demander la cessation.

220. Si les ouvrages se situent sur le Domaine Public Maritime (DPM), l'Etat en est le propriétaire<sup>381</sup>. En revanche, la réalisation de travaux sur le DPM, n'a pas pour corollaire une obligation d'entretien à la charge de l'Etat. Ainsi, l'Etat ne peut pas être tenu responsable en sa seule qualité de propriétaire<sup>382</sup>. En effet, même s'il est le "propriétaire" du domaine public maritime, il n'a pas pour autant la qualité de "propriétaire intéressé", au sens de la loi du 21 juin 1865 sur les associations syndicales, au seul motif que l'ouvrage est édifié pour partie sur le domaine public maritime<sup>383</sup>. Par conséquent, il n'a pas l'obligation d'adhérer à l'association ni de contribuer financièrement aux travaux qu'elle a réalisés<sup>384</sup>. En revanche, s'il accepte de financer de tels travaux, il ne sera pas dans l'obligation de supporter l'entretien de ces ouvrages, qui pourra être remis à un tiers<sup>385</sup>.

221. Par ailleurs, s'il y a une substitution de l'Etat à une ASA, l'Etat « agit pour son compte (ASA) en ses lieux et place, et les fautes qu'il commet sont normalement imputables à la personne morale à laquelle il se substitue ». Cette obligation demeure également en cas d'engagement d'entretien de la part de l'Etat<sup>386</sup>. Dans ce contexte, la responsabilité de l'Etat peut uniquement être recherchée sur « les éventuelles carences dans l'exercice de son pouvoir de tutelle sur l'association syndicale »<sup>387</sup>. En outre, s'il y a un défaut de substitution de l'Etat à une ASA, la responsabilité de l'Etat ne pourra être engagée que s'il a commis une faute lourde.

222. Après avoir vu les obligations des acteurs publics dans le cadre d'une ASA, il convient désormais d'étudier la responsabilité des maires et des collectivités locales du fait de la présence d'un ouvrage de défense contre la mer sur leur territoire. (2)

---

<sup>380</sup> Décret n°2006-504 du 3 mai 2006 portant application de l'ordonnance n°2004-632 du 1<sup>er</sup> juillet 2004 relative aux associations syndicales de propriétaires, *op. cit.*, art. 50.

<sup>381</sup> Théorie de l'accession : « Extension légale du droit de propriété sur une chose à tout ce qu'elle produit et à tout ce qui s'unit ou s'incorpore à elle. » Entrée « accession », in *Lexique des termes juridiques*, Dalloz, 22<sup>ème</sup> éd., p. 9.

<sup>382</sup> V. *supra* 207 s.

<sup>383</sup> C.E., 14/01/1976, n°90051, *Rec. Lebon*.

<sup>384</sup> *Idem*.

<sup>385</sup> CE 26 avril 1918, *Saint-Mleux et al.*, *Rec. Lebon* p. 369.

<sup>386</sup> C.E., 11 janvier 1961, Société immobilière et foncière d'Anglet, *Rec. Lebon*, p32. « *Considérant d'autre part, qu'il n'est pas fait mention d'aucun engagement de l'Etat de continuer à assurer le maintien et l'entretien desdits ouvrages dans la mesure où ceux-ci avaient pour effet accessoire de garantir les propriétés riveraines contre les conséquences dommageables, de l'action de la mer. (...) c'est à bon droit que le tribunal administratif, a écarté la demande de la société requérante en tant qu'elle était fondée (...) sur le défaut d'entretien du brise-lame.* »

<sup>387</sup> MOREAU (J.), "Responsabilité du fait des activités de contrôle", *Jurisclasseur*, fasc.918 §45, 31/10/2008 [en ligne] [www.lexisNexis](http://www.lexisNexis)

## 2) Le maire et la collectivité locale.

223. La personne publique, qu'elle soit propriétaire ou non des ouvrages de défense contre la mer, a des obligations relatives à ces ouvrages, en raison des pouvoirs qu'elle détient.

224. Tout d'abord, le maire a la faculté d'utiliser ses pouvoirs de police pour assurer le bon entretien de ces ouvrages afin de garantir la sécurité publique<sup>388</sup>. Pour ce faire, il doit notamment « (...) prévenir par des précautions convenables, les ruptures de digues »<sup>389</sup>. La vérification de l'état d'une digue de protection entre donc bien dans le champ des pouvoirs de police générale du maire<sup>390</sup>.

225. Dès lors, le maire usera de son pouvoir de police dès qu'il existe « un danger grave ou imminent »<sup>391</sup> pour la sécurité publique. A ce titre il peut notamment, réaliser des travaux de protection sur une propriété privée<sup>392</sup> à la charge de la commune<sup>393</sup>, si ces travaux sont nécessaires à la sécurité publique<sup>394</sup>. Ou prescrire à un propriétaire privé les conditions de réalisation de travaux pour prendre en compte un risque naturel<sup>395</sup>;

*« Il a été jugé que la vérification de l'état d'une digue de protection, même si l'entretien de celle-ci relève de la compétence d'un syndicat privé de propriétaires riverains, entre dans le champ des pouvoirs de police générale du maire »*<sup>396</sup>;

La responsabilité administrative<sup>397</sup> du maire peut donc être mise en jeu sur ces fondements.

226. Ainsi, les magistrats attendent du maire « une attitude circonspecte un comportement réfléchi, prévoyant, d'un bon père de famille. Le maire est donc soumis à une obligation générale de prudence et de diligence »<sup>398</sup>. Les magistrats ont ainsi opéré une large interprétation de l'article L. 2212-2 du CGCT. Ils considèrent :

---

<sup>388</sup> Art. L. 2212-2 CGCT.

<sup>389</sup> Art. L. 2212-2 al 5 CGCT.

<sup>390</sup> T.A. Marseille, 4/02/2002, *Union des Assurances de Paris et Société Splendid Garage*, n° 9702728.

<sup>391</sup> Art. L. 2212-4 CGCT.

<sup>392</sup> CE, 10/12/1954, n°21.91, *Demoiselles d'Aude*.

<sup>393</sup> CE, 6/02/1970, *Préfet de police c/ sieur Kerguelen*, *Rec. Lebon 1987*, concl. Bertrand.

<sup>394</sup> C.A.A Marseille, 9/02/2004, n°00MA00511.

<sup>395</sup> CONSEIL GENERAL Haute Loire, Prévention des inondations « cadre juridique et responsabilité », p. 24, [en ligne] <http://www.cg43.fr/sites/cg43/IMG/pdf/Dossier-Participants.pdf> (04/07/14)

<sup>396</sup> T.A Marseille, 4/02/2002, *Union des Assurances de Paris et Société Splendid Garage* n°9702728 ; V. Fiche 32, Police générale du maire, confirmé en appel C.A.A. Marseille, 19/12/2005, *Commune de Pertuis*, n°02MA00711 ; CE, 14/05/2008, *Commune de Pertuis*, n°291440. Voir Jurisprudence et textes fondateurs, fiche 32 : *police générale du maire*, Prim.net p. 4, [en ligne]

[http://jurisprudence.prim.net/jurisprud2010/Fiche\\_32.pdf](http://jurisprudence.prim.net/jurisprud2010/Fiche_32.pdf)

<sup>397</sup> Art. L. 2212-2 CGCT; L. 2212-4 CGCT.

<sup>398</sup> SANSEVERINO-GODEFRIN (V.), « Les outils juridique de la prévention des risques naturels : Les pouvoirs de police du maire dans le domaine de la prévention des risques naturels in Dossier : collectivités territoriales et catastrophes naturelles », *RLCT 2013*n°88, pp. 52 et s.

« Qu'il confère au maire des compétences étendues, pour prévenir les risques naturels et mettre en œuvre les mesures de prévention adéquates, en vue de maintenir la sécurité sur le territoire de sa commune. Le pouvoir de police générale visant à assurer la sécurité sur le territoire de la commune implique également et a fortiori, une intervention du maire en cas d'urgence »<sup>399</sup>.

227. Enfin, si la commune est propriétaire des ouvrages de défense contre la mer, elle devra assurer son entretien dans les conditions qui peuvent notamment être fixées dans le PPR ou l'arrêt relatif à l'occupation du DPM<sup>400</sup>. Ainsi, « la responsabilité des collectivités publiques peut être engagée lorsque les dommages subis ont été provoqués ou aggravés, soit par l'existence ou le mauvais état d'entretien d'ouvrages publics, soit par une faute commise par l'administration »<sup>401</sup>.

228. Par conséquent, en règle générale, lorsqu'un dommage sera causé par un ouvrage public, la théorie dite de la responsabilité pour défaut d'entretien normal sera appliquée. Cela permet d'engager la responsabilité de l'administration, en l'occurrence du maire dans le cadre de ses pouvoirs de police. Il convient néanmoins dans le cadre d'un ouvrage public de faire la distinction entre un dommage causé à un usager ou à une tierce personne à l'ouvrage public. Si la victime est un tiers, c'est-à-dire une personne « étrangère à l'ouvrage ou au travail public, qui n'utilise pas l'ouvrage »<sup>402</sup>, il n'aura pas besoin de prouver une faute pour voir son dommage réparé. Il devra seulement prouver le lien de causalité entre l'existence de l'ouvrage et le dommage. Si la victime est un usager c'est-à-dire « une personne qui utilise l'ouvrage, ou qui bénéficie du travail public »<sup>403</sup>, le principe applicable est celui du défaut d'entretien normal. L'administration devra apporter la preuve de l'entretien normal de l'ouvrage, en l'espèce de la digue. On ne peut demander réparation qu'à la personne responsable, ainsi :

*« La distinction qui paraît devoir être retenue pour la détermination de la personne responsable est celle à établir selon que le dommage est survenu à l'occasion ou à la réalisation du travail ou de l'ouvrage, ou résulte de l'entretien, de l'existence ou du fonctionnement de l'ouvrage »*<sup>404</sup>.

229. En revanche, la responsabilité de l'autorité publique compétente pourra être exonérée ou atténuée, si le dommage est causé par des travaux réalisés par un entrepreneur à la demande de la collectivité publique. Dans cette hypothèse, le

---

<sup>399</sup> *Idem.*

<sup>400</sup> GIP Littoral Aquitain, Guide de l'action locale, gestion de la bande côtière, volet 1/érosion côtière. Groupement d'intérêt public, Littoral aquitain p9, 09/2012 [en ligne] <http://www.littoral-aquitain.fr/spip.php?rubrique20> (11/10/2012)

<sup>401</sup> 19 octobre 1988, *Ministre du Redéploiement industriel et du commerce extérieur et ministre de l'Environnement C/ Epoux Veillard : Rec. Lebon*, p. 347.

<sup>402</sup> CANS (C.)(Dir.) *et al.*, *Traité de droit des risques naturels*, Paris, Le moniteur, 10/2014, p. 756.

<sup>403</sup> *Ibid.* p. 760.

<sup>404</sup> *Ibid.* p. 766.

requérant a la possibilité de réclamer la réparation du préjudice ; soit à la collectivité maître d'ouvrage, soit à l'entrepreneur, soit à l'un et l'autre solidairement<sup>405</sup>.

230. Depuis quelques années, un renforcement du régime juridique relatif à la gestion des digues et autres ouvrages lourds de défense contre la mer<sup>406</sup> est observé. Cependant, la gestion, l'entretien, la responsabilité de ces ouvrages demeurent complexes, même si la situation tend à s'améliorer, en raison des évolutions législatives rendues possibles par une prise de conscience du danger que peuvent représenter ces ouvrages. Désormais, il semble que se protéger seul ne soit plus la règle et que cette protection relève davantage de la communauté. Dans l'affaire "Commune de Pertuis":

*« Le Tribunal administratif a retenu la responsabilité de la commune de ne pas avoir convenablement entretenu les digues, alors même que la digue se trouvait sur un terrain privé »<sup>407</sup>.*

Il semblerait donc que la jurisprudence traditionnelle relative à l'entretien des digues destinées à protéger les propriétés privées, soit en mutation et repose désormais davantage sur la collectivité que sur les éventuels propriétaires privés.

231. Il convient désormais d'analyser les apports de la loi MAPAM du 27 janvier 2014, notamment concernant les transferts de propriété et donc de responsabilité dans la gestion des digues (§3).

### **§3) Le transfert de responsabilité des digues aux collectivités locales par la loi MAPAM de 2014.**

232. La loi de 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles, dite MAPAM<sup>408</sup>, modifie pour l'avenir les compétences sur la gestion des risques d'inondation, et notamment des digues. Le texte heurte nombre d'observateurs, sans que beaucoup d'analyses aient encore été publiées à son sujet. Sensibilité à ces questions, enjeux locaux trop importants... les juristes estiment que cette loi signe clairement un désengagement de l'Etat aux dépens d'élus locaux qui n'ont peut-être pas saisi toute la portée de ce transfert, en termes de responsabilité et de moyens. Cette loi est issue du constat que le tiers des digues sont « orphelines »

---

<sup>405</sup> TA Grenoble 18 /05/95 MAAF.

<sup>406</sup> V. notamment *Rapport du Sénat sur les Propositions de Loi tendant à assurer une gestion effective du risque de submersion marine en date du 26 avril 2011*

<sup>407</sup> « La commune responsable en cas de non entretien des digues », RAJF, brève du 18/03/2002.

<sup>408</sup> Loi n° 2014-58, du 27 janvier 2014, de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles, NOR: RDXF1306287L, JORF n°0023 du 28 janvier 2014 page 1562 texte n° 3, notamment articles 56 à 59.

et que le risque était grand pour l'Etat qu'elles lui soient transférées via la procédure des biens vacants et sans maître.

233. A la suite de la succession de tempêtes et d'inondations depuis 2010, le législateur a donc souhaité créer une nouvelle compétence obligatoire des communes ou des EPCI, orientée vers la gestion des milieux aquatiques et de prévention contre les inondations (Gemapi) et codifiée à l'article L. 211-7 du Code de l'environnement. Il convient donc d'étudier le transfert de compétence en faveur du Gemapi (A), le financement de ce transfert (B) et les responsabilités qui en découlent (C).

#### A) Des compétences éclatées et transférées dans le temps.

234. La gazette des communes<sup>409</sup> indiquait déjà, lors de la publication du projet de loi en 2013 que la création de la compétence de « gestion des milieux aquatiques et prévention des inondations fait beaucoup de mécontents : communes et intercommunalités n'étaient pas candidates à la nouvelle mission que leur confie l'Etat, mais qu'auraient volontiers exercée les établissements publics territoriaux de bassin ». C'est pourquoi le texte final de la loi prévoit que tout ou partie des missions de cette compétence peut être délégué aux EPTB (établissements publics territoriaux de bassin) ou EPAGE (établissements publics d'aménagement et de gestion des eaux).

235. Finalement, et contrairement à la nécessité de clarifier les compétences en la matière, la loi ne simplifie donc pas, à première vue, l'articulation des responsabilités, puisque les compétences en matière de prévention des submersions et donc des digues seront transférées par étapes successives, à différents acteurs.

236. La compétence de gestion des milieux aquatiques et de prévention des inondations (GEMAPI) sera transférée aux communes et leurs groupements à partir du 1er janvier 2016. Une mise en œuvre anticipée serait néanmoins possible, et cette compétence devrait ensuite être transférée vers un EPCI à fiscalité propre avant le 1er janvier 2018. Par ailleurs, les conseils généraux, conseils régionaux, leurs groupements ou d'autres personnes morales de droit public exerçant cette compétence, pourront continuer à l'exercer jusqu'à son transfert à un EPCI, au plus tard le 1er janvier 2018.

237. La compétence des établissements publics territoriaux de bassin (EPTB) est désormais élargie à la « défense contre la mer »<sup>410</sup>. Ils pourront également se voir confier, par transfert ou délégation, tout ou partie de la compétence Gemapi, ou mener à bien des projets d'aménagement d'intérêt commun<sup>411</sup>.

---

<sup>409</sup> MADOUÏ (L.), "Gestion des milieux aquatiques: la compétence dont le bloc local ne veut pas," *La gazette des communes*, 09/12/2013, [en ligne] <http://www.lagazettedescommunes.com/> (12/12/2013)

<sup>410</sup> Nouvelle rédaction de l'art. L. 213-12 C. env.

<sup>411</sup> Art. L. 213-12 C. env.

238. En outre, des EPAGE (établissement public d'aménagement et de gestion de l'eau) seront mis en place, dont il n'est pas exclu qu'ils s'intéressent à la gestion des submersions marines. L'article L. 213-12 du Code de l'environnement prévoit en effet dans sa nouvelle rédaction, qu'un établissement public d'aménagement et de gestion de l'eau est un groupement de collectivités territoriales qui peut être constitué « à l'échelle d'un bassin versant d'un fleuve côtier sujet à des inondations récurrentes ou d'un sous-bassin hydrographique d'un grand fleuve en vue d'assurer, à ce niveau, la prévention des inondations et des submersions ».
239. Enfin, l'Etat continuera d'assurer la gestion des digues qu'il gérait à la date d'entrée en vigueur de la loi pour le compte de la commune ou de l'EPCI compétent pendant une durée de dix ans, soit jusqu'en 2024.
240. Finalement, la loi MAPAM (arts 58 et 59) transfère aux collectivités la lourde responsabilité de l'entretien et la réfection des digues. Pour ce faire, chaque préfet coordonnateur de bassin mettra en place une mission d'appui technique composée de représentants de l'Etat, de ses établissements publics, et des collectivités territoriales. Cette mission réalisera notamment un état des lieux des ouvrages et des installations<sup>412</sup>.
241. Aussi, afin que ce transfert de compétence soit effectif, il doit être accompagné par un financement adéquat. En l'espèce, il semblerait que le montant de ce financement soit insuffisant (B).

## B) Financement.

242. La question du financement risque également de poser un certain nombre de problèmes. En premier lieu, la compétence Gemapi, et surtout le transfert des ouvrages de prévention des inondations et submersions, inquiète les élus en raison des responsabilités et des coûts qu'elle induit. Ainsi, les quatre associations départementales des maires de Bretagne (Finistère, Côtes d'Armor, Ille-et-Vilaine et Morbihan) ont alerté « sur l'absence de chiffrage de cette mesure », demandant une étude d'impact financier de la compétence Gemapi<sup>413</sup>. La loi MAPAM prévoit certes la création d'une nouvelle taxe pour la gestion des milieux aquatiques et la prévention des inondations. Le nouvel article L. 211-7-2 du Code de l'environnement prévoit que les communes ou EPCI peuvent instituer la taxe pour la gestion des milieux aquatiques et la prévention des inondations. « L'objet de cette taxe est le financement des travaux

---

<sup>412</sup> Loi n° 2014-58, du 27 janvier 2014, de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles, NOR: RDX1306287L, JORF n°0023 du 28 janvier 2014 page 1562 texte n° 3, art 59-III.

<sup>413</sup> MADOUÏ (L.), "Gestion des milieux aquatiques: la compétence dont le bloc local ne veut pas", *op. cit.*

de toute nature permettant de réduire les risques d'inondation et les dommages causés aux personnes et aux biens »<sup>414</sup>.

243. Toutefois, les élus locaux considèrent que cette taxe ne saurait être assimilée à une ressource nouvelle. « *Au moment où sont réduits de 210 millions d'euros les budgets des agences de l'eau et où les services d'eau et d'assainissement se voient assujettis à la majoration à 10% du taux de TVA, l'Assemblée des Communautés de France appelle à une véritable remise à plat de la gouvernance et du financement de la politique de l'eau dans toutes ses composantes* »<sup>415</sup>.

244. La taxe sera prélevée auprès des propriétaires, des résidents et des activités économiques situés sur la commune, et sera plafonnée à 40€ par an (Art. 1530bis-II CGI). En outre, elle ne pèsera pas sur les touristes qui fréquenteront la commune. La taxe constituera donc une nouvelle charge financière pour les résidents des communes littorales. Toutefois, son montant étant plafonné à 40€ par an, on peut se demander si son produit sera suffisant pour faire face aux montants potentiellement importants de l'entretien des ouvrages de défense contre la mer. De plus, il convient de constater que la compétence et la taxe Gemapi visent toutes mesures de « prévention des inondations », ce qui peut donc englober non seulement la défense dure du trait de côte par des digues et épis, mais également les méthodes plus douces de rechargement de plages, de protection des cordons dunaires, voire les opérations de dépoldérisation ou de relocalisation des biens et activités.

245. En revanche, et pour ce qui concerne les ouvrages, c'est-à-dire les digues, il convient de souligner que l'article L. 211-7 du Code de l'environnement qui prévoit la nouvelle compétence Gemapi, renvoie aux articles L. 151-36 à 40 du Code rural et de la pêche maritime qui dispose que des participations peuvent être demandées aux propriétaires qui bénéficient de ces protections<sup>416</sup>. Aussi les propriétaires de biens littoraux protégés par des digues ou des ouvrages pourront être mis spécialement à contribution, en plus de la taxe prévue sur la commune.

246. L'ensemble de ces dispositifs indique donc que la charge technique et financière des ouvrages littoraux pèsera, à l'avenir, et à compter de janvier 2016, entièrement sur les collectivités locales, les résidents du littoral, et les propriétaires de biens directement exposés aux risques de submersion. On peut donc d'une part se demander légitimement si le législateur ne s'est pas détourné du principe de solidarité qui pouvait prévaloir jusqu'ici. On peut d'autre part estimer que ces mesures pourraient avoir pour effet de réduire les demandes des acteurs locaux pour de nouveaux ouvrages de protection. De ce point de vue, la loi pourrait avoir un effet bénéfique en obligeant les acteurs et propriétaires locaux à réfléchir davantage aux

---

<sup>414</sup> Loi n° 2014-58 du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles, *op. cit.* art. 56

<sup>415</sup> MARCANGELO-LEOS (P.), "Loi MAPAM : la nouvelle carte des compétences" *Locatis.info* 17/02/2014, [en ligne] [www.localtis.info](http://www.localtis.info) (13/11/2014)

<sup>416</sup> Art. L. 151-37 C. rur.



avantages et coûts comparés des digues lourdes et de protections plus naturelles du littoral, par le biais par exemple d'une restauration écologique des cordons dunaires, partout où elle est possible.

247. Enfin, on soulignera que les propriétaires de biens littoraux qui seraient mis à contribution par la commune dans le cadre de l'article L. 151-36 du Code rural pourront éventuellement faire valoir le droit de délaissement prévu à l'article L 151-37 du même Code :

*« Lorsque le montant de la participation aux travaux est supérieur au tiers de la valeur avant travaux du bien immobilier qui en bénéficie, le propriétaire peut exiger de la personne morale qu'elle acquière son bien dans un délai de deux ans à compter du jour de la demande. A défaut d'accord amiable sur le prix à l'expiration du délai, le juge de l'expropriation, saisi par le propriétaire ou la personne morale, prononce le transfert de propriété et fixe le prix du bien ».*

248. On pourrait ainsi imaginer, si les communes font jouer, à l'avenir, le dispositif de participation financière aux travaux sur les digues, que certains propriétaires privés fassent valoir des demandes de délaissement et de relocalisation de leurs biens.

249. **Conclusion section 2** - Le régime juridique des ouvrages de défenses contre la mer a connu des évolutions récentes avec pour objectif la simplification et la clarification du régime garantissant ainsi la sécurité juridique. La sécurité des ouvrages hydraulique est encore accentuée et le propriétaire de l'ouvrage, considéré comme le responsable de la digue depuis le décret de 2007, est désormais plus facilement identifiable grâce au transfert de compétences opéré par la loi MAPAM aux communes. Il reste désormais à voir si sur le terrain, ce transfert s'avèrera aussi simple qu'en théorie et si le projet sera économiquement viable.

250. **Conclusion chapitre 1**- Ces outils initiaux de lutte contre les eaux se sont avérés être complexes à tous les stades, de leur élaboration, jusqu'à la détermination des responsables en cas d'accident. Il n'en demeure pas moins que ces ouvrages se sont avérés être des techniques efficaces de lutte contre les eaux. Ils ont protégé nombre d'habitations et de terres agricoles durant des décennies. Malheureusement, ils ont été progressivement détournés de leur but initial pour justifier l'urbanisation à leur pied. De plus, au fil des ans, les digues sont davantage onéreuses dans leur entretien, et la recherche de leur responsable est toujours plus complexe. Rappelons à nouveau que sur les 8000 kilomètres de digues recensées, 3000 kilomètres (maritimes et fluviales) sont « orphelines »<sup>417</sup>. Le problème étant que les digues orphelines n'existent pas juridiquement<sup>418</sup>. Il faut donc effectuer un travail au cas par cas pour vérifier cet état

---

<sup>417</sup> CEPRI, *Rapport, La gestion des digues de protection contre les inondations*, février 2011, p. 8.

<sup>418</sup> *Idem*.



de fait et identifier un propriétaire<sup>419</sup>, le décret de 2007<sup>420</sup> faisant de celui-ci le responsable de la digue.

251. En outre, la loi MAPAM a considérablement simplifié les responsabilités en transférant aux collectivités locales l'entretien et la réfection des digues à partir de 2016, même si l'Etat pourra, dans certain cas, assurer cette gestion jusqu'en 2024. Toutefois, ce transfert de compétence, s'il éclaire progressivement les responsabilités relatives aux ouvrages de défenses contre la mer, entraîne principalement une nouvelle question, celle du financement de ce transfert de compétence.
252. Quoiqu'il en soit, avec le changement climatique, l'efficacité des digues s'avère ponctuelle. Les digues ne pourront pas faire face indéfiniment à l'élévation du niveau marin, que ce soit d'un point de vue économique ou matériel. Aujourd'hui on prend conscience qu'on ne peut plus lutter systématiquement contre la mer, mais que l'on doit anticiper les évolutions du littoral. En effet, on constate une évolution dans la lutte contre les submersions marines qui est marquée par un passage des techniques lourdes aux techniques douces de gestion du trait de côte.
253. Parallèlement aux moyens techniques de lutte contre la montée des eaux, des outils juridiques, appartenant au droit de l'urbanisme, peuvent permettre à l'homme de s'adapter, notamment à la submersion marine et à l'élévation du niveau marin. (Chapitre 2)

---

<sup>419</sup> Sera alors appliqué la théorie des biens vacants et sans maître. Art. L. 539 et L. 713 C. civ.

<sup>420</sup> Décret n°2007-1735 du 11 décembre 2007 relatif à la sécurité des ouvrages hydrauliques et au comité technique permanent des barrages et des ouvrages hydrauliques et modifiant le Code de l'environnement. NOR: DEVO0751165D, JORF n°0289 du 13 décembre 2007 page 20113 texte n° 3.

## CHAPITRE 2 : LA PREVENTION DU RISQUE PAR LES DOCUMENTS D'URBANISME ET DE PLANIFICATION.

254. Le droit de l'urbanisme, même s'il est récent, a connu une évolution constante depuis 1919, date à laquelle naît la première loi qui réglemente vraiment l'usage des sols<sup>421</sup>. A compter de cet instant, les textes en la matière vont se multiplier en même temps que l'extension des villes, puis leur densification. Déjà en 1935 les risques sont pris en compte dans les politiques publiques avec la création des plans de surfaces submersibles et dès « 1955 deux articles du Code de l'urbanisme (art. R. 111-2 et R. 111-3) permettent d'interdire (ou d'autoriser) les constructions dans les zones soumises à des aléas naturels »<sup>422</sup>. Ainsi, les documents d'urbanisme interviennent directement sur la vulnérabilité, en contrôlant notamment l'urbanisation du littoral. Quant aux risques, s'ils ne bénéficient pas d'une codification spécifique, sa codification est éclatée<sup>423</sup> dans différents codes.
255. En revanche, encore récemment, la prise en compte du risque de submersion marine par les planifications d'urbanisme restait aléatoire (section1), malgré l'apparition progressive d'outils spécifiques au risque de submersion marine. (setion2)

---

<sup>421</sup> Loi Cordunet 14 mars 1919.

<sup>422</sup> GILLET (P.) *et al.*, « La prise en compte du risque dans l'aménagement du territoire, Comparaison entre trois pratique ... », Projet Interreg PRINAT 2007 [en ligne]

[http://www.risknat.org/projets/prinat/pdf/Comparaison\\_PRINAT.pdf](http://www.risknat.org/projets/prinat/pdf/Comparaison_PRINAT.pdf) (22/12/2014)

<sup>423</sup> CANS (C.) (Dir.) *et al.*, *Traité de droit des risques naturels*, Paris, Le moniteur, 10/2014, p. 138.

## **Section 1 : La prise en compte aléatoire du risque de submersion marine par les planifications d'urbanisme.**

256. Des outils juridiques permettent de prendre en compte et de prévenir les risques naturels. Il convient dès lors d'étudier tout d'abord, le droit de l'urbanisme, outil incontournable en la matière (§1), puis la loi littoral (§2) et enfin les Directives Territoriales d'Aménagement (DTA) (§3).

### **§1) Le droit de l'urbanisme, outil de prévention incontournable.**

257. Le droit de l'urbanisme, d'un point de vue juridique peut être défini comme :

*« L'expression d'une politique publique visant à identifier des institutions et à établir des règles, des procédures et techniques qui contribuent à la réglementation, l'aménagement et au contrôle de l'utilisation du sol et de l'espace, conformément aux exigences de l'intérêt général, tel que les autorités compétentes l'ont défini »<sup>424</sup>.*

258. Il a vu jour avec la loi dite Cornudet de mars 1919<sup>425</sup>. La naissance du droit de l'urbanisme s'est faite en parallèle de l'expansion urbaine et de l'industrialisation. Il était devenu nécessaire « d'anticiper l'évolution de l'urbanisation et d'en contrôler le développement dans l'harmonie et l'hygiène »<sup>426</sup>. Le droit de l'urbanisme permet de gérer et d'anticiper l'utilisation du sol, mais aussi progressivement de protéger l'environnement d'une « urbanisation anarchique et incontrôlée »<sup>427</sup>.

259. Le risque de submersion, comme de nombreux risques, est accentué par le comportement humain. Malgré la prise de conscience des risques littoraux, l'attractivité du littoral ne cesse pas, les individus persistent à s'installer là où le risque existe. Les villes littorales se densifient, ce qui accroît encore les conséquences économiques et humaines si survient une submersion, qui se transforme alors en catastrophe. Ainsi, l'action administrative concernant les risques doit s'exercer principalement dans le domaine « des risques dits « naturels » pour lesquels l'Etat conserve la responsabilité de la prévision dans le cadre de l'établissement de plan d'exposition aux risques naturels<sup>428</sup> ; et toujours dans le domaine des risques naturels

---

<sup>424</sup> DROBENKO (B.), *Droit de l'urbanisme*, Lextenso, Gualino, 8<sup>ème</sup> édition 2013-2014, p. 31.

<sup>425</sup> « A partir de cette date, la planification urbaine ne sera pas qu'une idée ». CANTAL-DUPART (M.), *La question de l'urbanisme ou la ville du droit, la documentation française*, 01/2002, [en ligne] <http://www.ladocumentationfrancaise.fr/var/storage/rapports-publics/024000151/0000.pdf> (18/03/2014)

<sup>426</sup> CAMOUS (D-A.), *L'essentiel du droit de l'urbanisme*, 3<sup>ème</sup> édition, ellipse, 2012, p. 7.

<sup>427</sup> *Idem*.

<sup>428</sup> TRONCHON (P.), « Risques majeurs et protection de l'environnement », *LPA*, 23/09/1994, n°114, p8.

« qui peuvent aussi être aggravés par l'homme et notamment par la présence de constructions mal implantées »<sup>429</sup>.

260. Les documents d'urbanisme et de planification vont jouer un rôle crucial dans la gestion des risques. Ces documents, désignent « les instruments de la planification urbaine, en particulier les différents plans d'urbanisme »<sup>430</sup>. Le Conseil d'Etat a défini les documents d'urbanisme comme :

*« Les documents élaborés à l'initiative d'une collectivité publique et ayant pour objet de déterminer les prévisions et règles touchant à l'affectation et à l'occupation des sols, opposables aux personnes publiques ou privées »<sup>431</sup>.*

261. Ces documents de référence et de synthèse permettent notamment de déterminer, pour un emplacement donné, ses possibilités exactes d'utilisation, d'occupation et le cas échéant, de construction. Le Code de l'urbanisme définit les documents d'urbanisme comme des règles de planification urbaine qui déterminent les conditions permettant d'assurer :

*« Une utilisation économe et équilibrée des espaces naturels, urbains, périurbains et ruraux, la maîtrise des besoins de déplacement et de la circulation automobile, la préservation de la qualité de l'air, de l'eau, du sol et du sous-sol, des écosystèmes, des espaces verts, des milieux, sites et paysages naturels ou urbains, la réduction des nuisances sonores, la sauvegarde des ensembles urbains remarquables et du patrimoine bâti, la prévention des risques naturels prévisibles (voir en quelle année apparu dans le Code), des risques technologiques, des pollutions et des nuisances de toutes natures »<sup>432</sup>.*

262. Les documents d'urbanisme permettent donc de déterminer l'occupation du sol, « ils ne peuvent ignorer les risques naturels »<sup>433</sup> et ce, dans l'intérêt général. Mais l'intérêt général peut parfois porter atteinte à l'intérêt privé. Ainsi, le droit de l'urbanisme peut également être défini comme celui qui établit :

*« L'ensemble des règles et institutions relatives à l'aménagement et au développement urbain. Il a vocation à encadrer l'évolution physique de l'urbanisation. Ayant pour but de permettre la réalisation des objectifs des collectivités publiques dans ce domaine, il a incontestablement une finalité d'intérêt général. Il leur confère également de nombreuses prérogatives de puissances publiques pour qu'elles puissent faire prévaloir cet intérêt général sur les intérêts particuliers des propriétaires fonciers »<sup>434</sup>.*

---

<sup>429</sup> *Idem.*

<sup>430</sup> CHOAY (F.) (Dir.) et MERLIN (P.) (Dir.), *Dictionnaire du droit de l'urbanisme et de l'aménagement*, entrée [documents d'urbanismes], 10/2010, Quadrige, PUF, p. 262.

<sup>431</sup> CE, 1<sup>er</sup> et 4<sup>ème</sup> sous-section réunies, 17/01/1997, n°183072, [en ligne] [www.dalloz.fr](http://www.dalloz.fr) (18/03/2014)

<sup>432</sup> Art. L. 121-1 C. urb.

<sup>433</sup> DEFIX (S.), L'articulation entre le droit des risques naturels et le droit de l'urbanisme, *AJCT*, 2012, p. 425.

<sup>434</sup> JACQUOT (H.), PRIET (F.), *Droit de l'urbanisme*, 6<sup>ème</sup> édition 2008, précis Dalloz, p8.

263. En particulier on peut citer le principe de non-indemnisation des servitudes d'urbanismes<sup>435</sup> qui est vécu par certains comme une atteinte profonde au droit de propriété, pour d'autre comme un outil nécessaire à l'intérêt général.
264. L'urbanisation fait donc l'objet d'une planification au travers notamment du schéma de cohérence territoriale (SCOT)<sup>436</sup> et du plan local d'urbanisme (PLU)<sup>437</sup>. Ils doivent tous les deux prendre en compte les risques naturels<sup>438</sup>. Ainsi, l'article R. 122-3 du Code de l'urbanisme dispose que le SCOT doit préciser les objectifs relatifs à la prévention des risques naturels et l'article L. 122-1-13 du Code de l'urbanisme dispose qu'il doit être compatible avec les plans de gestion des risques inondation et les orientations fondamentales définies par ce plan lorsqu'il est approuvé. En revanche « dans l'état actuel du droit positif le PLU constitue le territoire principal de la prévention des risques naturels »<sup>439</sup>. En effet, « l'ensemble des documents composant le PLU doivent prendre en compte les risques naturels et au besoin transcrire ceux-ci dans leur zonage et leur règlement »<sup>440</sup>. A ce titre les documents graphiques du règlement doivent par exemple faire apparaître l'existence de risques naturels, tels que les inondations<sup>441</sup>. A défaut de prise en compte du risque dans les documents d'urbanisme, le juge pourra annuler la délibération d'un zonage ou le considérer comme entaché d'une erreur manifeste d'appréciation<sup>442</sup>. Le préfet peut également s'opposer à l'entrée en vigueur des SCOT et des PLU pour insuffisante prise en compte des risques naturels<sup>443</sup>.
265. Ainsi, le droit de l'urbanisme est un outil essentiel dans la réduction de la vulnérabilité de l'homme à la submersion marine. En outre, il n'est pas le seul outil pouvant réglementer l'utilisation des sols. Le droit de l'environnement va également avoir un rôle important avec le plan de prévention des risques qui sera étudié ultérieurement<sup>444</sup>.
266. En revanche, les communes, même si elles jouent un rôle important dans l'aménagement du territoire, ne bénéficient pas d'une totale liberté. L'Etat garde également des prérogatives sur certaines parties du territoire, c'est le cas du littoral et

---

<sup>435</sup> Créé par la loi du 15 juin 1943 d'urbanisme, JORF du 24 juin 1943 page 1715 ; codifié à l'art. L. 160-5 C. urba.

<sup>436</sup> V. JEGOZO (Y.), *Droit de l'urbanisme, Dictionnaire pratique*, ed. le moniteur, Paris 05/2013, pp. 943 à 960.

<sup>437</sup> *Ibid.* pp. 773 à 792.

<sup>438</sup> Art. L. 121-1 C. urb.

<sup>439</sup> CANS (C.), *Traité de droit des risques*, éd. Le moniteur, Paris 0/2014, p. 292.

<sup>440</sup> DEFIX (S.) *op. cit.* p. 425.

<sup>441</sup> Art. R. 123-11 C. urb.

<sup>442</sup> V. CANS (C.)(dir.), *Traité de droit des risques naturels*, ed. Le moniteur, Paris 2014, pp. 293-294.

<sup>443</sup> Art. L. 123-12 C. urb. s'agissant du PLU et L. 122-1 C. urb. s'agissant du SCOT. Sur le sujet V. CANS (C.)(dir.) *et al.*, *op. cit.* pp. 298-299.

<sup>444</sup> V. *supra* §294s.

de la montagne avec les lois de 1985<sup>445</sup> et 1986<sup>446</sup> qui y sont associées. Elles viennent limiter les possibilités d'urbanisation offertes aux communes dans ces espaces.

267. Il convient désormais d'étudier la loi littoral pouvant jouer un rôle important dans la réduction de la vulnérabilité de l'homme à la submersion marine. (§2)

## §2) La loi littoral : un outil initial adapté, mais peu appliqué.

268. En 1986, lors de l'adoption de la loi littoral, celle-ci n'avait pas pour objectif la réduction de la vulnérabilité de l'homme aux risques naturels. Notamment, les submersions n'étaient pas au cœur des préoccupations politiques. Cette loi visait à « préserver la qualité des paysages et de l'environnement littoral »<sup>447</sup>. Toutefois, par son contenu, elle est devenue un outil de prévention des risques littoraux, contribuant de manière indirecte à la réduction de la vulnérabilité de l'homme à la submersion, en limitant et en encadrant l'installation du bâti sur le littoral<sup>448</sup>.

269. La loi littoral<sup>449</sup> s'est substituée à la directive d'aménagement national relative à la protection et à l'aménagement du littoral du 25 août 1979<sup>450</sup>. Il faudra attendre 1983<sup>451</sup>, pour que les dispositions de cette directive s'imposent aux documents d'urbanisme dans un rapport de compatibilité. Ce texte novateur est le premier encadrant la constructibilité du littoral, et définissant les orientations de protection et de mise en valeur des milieux naturels, avec notamment quelques grands principes, tel que celui de l'inconstructibilité sur la bande littorale des 100 mètres. Il apparaît ainsi que la loi littoral a consacré un droit en construction<sup>452</sup>.

---

<sup>445</sup> Loi Montagne, loi n°85-30 du 9 janvier 1985 relative au développement et à la protection de la montagne, JORF du 10 janvier 1985 page 320.

<sup>446</sup> Loi littoral n°86-2 du 3 janvier 1986, relative à l'aménagement la protection et la mise en valeur du littoral, JORF du 4 janvier 1986 page 200.

<sup>447</sup> Sénat, Rapport d'information au nom de la commission du développement durable, des infrastructures, de l'équipement et de l'aménagement du territoire sur la loi Littoral, Par HERVIAUX (O.) et BIZET (J.), du 21 janvier 2014 p. 9. [en ligne] <http://www.senat.fr/rap/r13-297/r13-2971.pdf> (15/02/2014).

<sup>448</sup> Voir notamment article de FEVRIER (J-M.), « La protection du littoral contre les phénomènes naturels », *RJE numéro spécial Les 25 ans de la loi littoral*, 2012, p. 149.

<sup>449</sup> Loi littoral n°86-2 du 3 janvier 1986, *op. cit.*

<sup>450</sup> Décret n°79-716 du 25 août 1979 approuvant la Directive d'Aménagement National relative à la protection et à l'aménagement du littoral, JORF du 26 août 1979 page 2098.

<sup>451</sup> Loi n°83-8 du 7 janvier 1983 relative à la répartition de compétences entre les communes, les départements, les régions et l'Etat, JORF du 9 janvier 1983 page 215.

<sup>452</sup> Antérieurement à la directive d'Ornano, le législateur s'était déjà intéressé à la protection du littoral. Cette protection commence par le décret du 26 Juin 1959 repris par la loi du 18 Juillet 1985 qui crée au profit des départements les espaces naturels sensibles. La loi du 28 Novembre 1963 étend la définition du DPM, suivi 13 ans plus tard de la loi du 31 Décembre 1976 (n°76-1285, portant réforme de l'urbanisme), instituant les servitudes de passage des piétons sur tout le littoral. La création en 1975 du conservatoire du littoral poursuit ces avancées. C'est véritablement à compter des années 1970, que se développe une véritable politique du littoral, au

270. La loi littoral tend vers un équilibre entre développement et protection de l'espace. Elle donne des outils supplémentaires pour encadrer l'urbanisation croissante devant être limitée, afin de conserver le patrimoine biologique exceptionnel du littoral, ainsi que pour protéger l'intérêt général préservant à la fois ces espaces remarquables. La loi donne enfin les outils d'accès au littoral qui ne doit pas être restreint à une poignée de privilégiés. Cette loi s'applique à tous les terrains, privés ou publics, se trouvant sur l'espace littoral. Elle s'impose aux documents d'urbanisme qui doivent lui être compatibles. L'apport central de la loi littoral porte sur de grands principes qui visent à maîtriser l'urbanisation. Ces principes concernent l'extension de l'urbanisation qui ne doit se faire qu'en continuité des agglomérations, ou villages existants, ou des hameaux nouveaux intégrés à l'environnement<sup>453</sup>; l'extension limitée de l'urbanisation dans les espaces proches du rivage<sup>454</sup>; l'interdiction de toutes constructions ou installations en dehors des espaces déjà urbanisés sur une bande littorale de 100 mètres à compter de la limite haute du rivage<sup>455</sup>. Son champ d'application matériel est ainsi vaste<sup>456</sup>, tout comme son champ d'application géographique<sup>457</sup>. Il concerne « 884 communes riveraines de la mer ou d'un océan en métropole et outre-mer »<sup>458</sup>.

271. Bien que le respect de son application, ainsi que son efficacité puissent s'avérer imparfaits, particulièrement sur les littoraux corses, bretons et méditerranéens<sup>459</sup>, entraînant pour certains acteurs un bilan mitigé<sup>460</sup>, dans son ensemble l'apport de cette loi est positif. Elle a en effet permis « de préserver une zone soumise à de terribles pressions foncières »<sup>461</sup>. Les « acteurs du littoral » sont d'accord sur un point : si des dérogations à outrance ont été accordées, si elle a fait l'objet de violations avec parfois le consentement implicite de l'autorité publique, voire sa caution<sup>462</sup>, il n'en demeure

---

vu de l'excès de projets de construction. Le rapport Piquard fait un état des lieux de l'ensemble des mesures qui seront développées ultérieurement.

<sup>453</sup> Art. L. 146-4 I C. urb.

<sup>454</sup> Art. L. 146-4 II C. urb.

<sup>455</sup> Art. L. 146-4 III C. urb.

<sup>456</sup> Art. L. 146-1 C. urb. al 5.

<sup>457</sup> Art. L. 321-2 C. env.

<sup>458</sup> COULOMBE (H.), LE MARCHAND (C.), *Droit du littoral et de la montagne*, éd. Litec, LexisNexis, Paris 2009, p. 9.

<sup>459</sup> ROMI (R.), *Droit de l'environnement*, 8<sup>ème</sup> ed. L.G.D.J, 2014, p. 410.

<sup>460</sup> C'est le cas pour l'UICN dans son rapport, *20 ans de loi littoral, Bilan et propositions pour la protection des espaces naturels*. [en ligne] [http://www.uicn.fr/IMG/pdf/plaquette\\_20ans\\_loi\\_litt.pdf](http://www.uicn.fr/IMG/pdf/plaquette_20ans_loi_litt.pdf) (15/02/2013)

<sup>461</sup> COMMISSION DES AFFAIRES ECONOMIQUES (au nom de la ), par le groupe de travail sur la modernisation du droit de l'urbanisme, *Simplifier et décentraliser : deux défis pour l'urbanisme*, Rapport d'information n°265 (1999-2000), 15/03/2000, p. 75.

[en ligne] <http://www.senat.fr/rap/r99-265/r99-2651.pdf> (12/02/2012)

<sup>462</sup> "A ST Jean Cap Ferrat, par exemple 3 décisions de justice-une ordonnance du juge des référés du TA de Nice rendu après visite des lieux en décembre 2003, un jugement de ce même TA en date du 16 mars 2004, ainsi qu'un arrêt de la cour administrative d'Aix du 23 novembre 2006 devenu définitif-considérant que le grand parc paysagé entourant le Grand Hotel du Cap Ferrat est un espace remarquable devant rester inconstructible. Néanmoins un permis de construire autorisant une extension moderne de cet hotel pour plus de 6000 m2 de

pas moins qu'elle a permis de limiter l'urbanisation du littoral. Comme l'analysent notamment les auteurs Jacques Daligaux et Paul Minvielle<sup>463</sup>, cette loi est la seule qui ait véritablement réussi à ralentir ou contenir l'urbanisation côtière et donc symboliquement à faire reculer la ville. Cette loi, tel que le souligne le vice-président du Tribunal administratif de Nice, Norbert Calderaro, a notamment « évité le développement d'une urbanisation ininterrompue sur la côte varoise »<sup>464</sup>. En encadrant et restreignant l'urbanisation du littoral, elle a contribué de manière indirecte à réduire fortement la vulnérabilité de l'homme aux risques côtiers. L'ensemble des constructions « évitées » grâce à l'application de la loi littoral sont autant de biens virtuels soustraits aux risques littoraux.

272. Pour autant, cette loi est perfectible et comme le recommande dans un premier temps un audit<sup>465</sup> de 2012 il conviendrait :

- « d'affirmer le rôle majeur de schémas de cohérence territoriale (SCOT) dans l'application des dispositions particulières au littoral et renforcer le rôle d'encadrement des documents d'aménagement de rang supérieur (DTA, SAR) lorsqu'ils existent. (...) »
- Assurer la sécurisation juridique de l'application des dispositions particulières des plans locaux d'urbanisme. (...)

*Organiser le pilotage du plan d'action des services de l'Etat en charge de le mettre en œuvre. (...)*

*Redonner une lisibilité d'ensemble à la politique d'aménagement du littoral, en mettant en perspective les dispositions particulières au littoral du Code de l'urbanisme avec la future stratégie nationale de la mer et du littoral. (...) »*<sup>466</sup>.

273. Ces recommandations permettraient une meilleure harmonisation de la loi sur l'ensemble du pourtour littoral.

274. En effet, comme il résulte du rapport d'information du Sénat sur la loi littoral datant de début 2014<sup>467</sup>, la loi semble incomprise par les élus littoraux, qui se plaignent d'une « application à géométrie variable de la loi »<sup>468</sup>, mais aussi des difficultés de développement pour certaines communes ; en effet, un cumul de normes

---

*surface hors œuvre net est délivré peu après.* in CALDERARO (N.), "La loi littoral et le juge", in Rivages méditerranéens faire reculer la ville, se protéger de la mer *Revue Méditerranée* n°115 -2010, p. 72.

<sup>463</sup> DALIGAUX (J.), "De la loi littoral à la gestion intégrée des zones côtières", in Rivages méditerranéens faire reculer la ville, se protéger de la mer, *Revue Méditerranée*, n°115-2010, p. 55.

<sup>464</sup> CALDERARO (N.), *La loi littoral et le juge*, in Rivages méditerranéens faire reculer la ville, se protéger de la mer, *revue méditerranée* p. 77.

<sup>465</sup> CGEDD, *Audit thématique sur l'application de la loi Littoral par les services de l'Etat*, Rapport, Septembre 2012 n°-007707-01.[en ligne]

<http://www.ladocumentationfrancaise.fr/var/storage/rapports-publics/134000020/0000.pdf> (23/09/2013)

<sup>466</sup> CGEDD, *op. cit.*, pp. 7-8.

<sup>467</sup> SENAT, Par HERVIAUX (O.) et BIZET (J.), Rapport d'information au nom de la commission du développement durable, des infrastructures, de l'équipement et de l'aménagement du territoire sur la loi Littoral, 21/01/2014, p. 9. [en ligne] <http://www.senat.fr/rap/r13-297/r13-2971.pdf> (15/02/2014).

<sup>468</sup> *Ibid.*, p. 14.



sur le littoral rend parfois son application complexe en raison de texte pouvant se contredire<sup>469</sup>. Le manque de cohérence des « limites communales pour l'application des dispositions d'urbanisme particulières au littoral nourrit un sentiment d'inégalité de traitement entre les citoyens »<sup>470</sup>.

275. De plus, ce rapport relève le manque d'anticipation, notamment de l'érosion dans la délimitation de la bande littorale des cent mètres<sup>471</sup>, ainsi que les dérogations au principe d'inconstructibilité liées aux énergies renouvelables<sup>472</sup>. Il note également que la loi littoral constitue une entrave au développement de certaines communes<sup>473</sup> et de certaines professions, (notamment agricole en raison du principe de continuité<sup>474</sup>).

276. En conséquence, sans remettre en cause la protection qu'elle a permis d'apporter jusqu'à présent au littoral, les auteurs de ce rapport souhaitent la modifier pour la moderniser. En ce sens plusieurs propositions sont émises par les rapporteurs :

- La suppression de l'opposabilité de la loi littoral, pour permettre de régler les contentieux et de « repartir sur de nouvelles bases »<sup>475</sup>. Cette mesure critiquable permettrait à l'ensemble des contentieux d'avoir une issue allant à l'encontre de la protection du littoral.
- La volonté d'extension de la bande des cent mètres pour les submersions<sup>476</sup>. Ce point semble important. Effectivement, il convient d'adapter les outils d'urbanisme au changement climatique.
- L'amélioration des modalités du contrôle administratif<sup>477</sup>. Une telle mesure n'est pas négligeable compte tenu des dérogations et des violations que la loi littoral connaît<sup>478</sup>.

277. Ce rapport permet de rendre compte de différents regards et points de vues sur la loi littoral et fait des propositions et des modifications intéressantes. En revanche, même si cette loi semble aller au-delà du rôle qui lui était dévolu lors de sa création<sup>479</sup> en limitant parfois « le développement des territoires littoraux »<sup>480</sup>, il

---

<sup>469</sup> *Ibid.*, p. 15.

<sup>470</sup> *Ibid.*, p. 17.

<sup>471</sup> *Ibid.*, p. 29.

<sup>472</sup> « La dernière modification a été introduite par la loi n° 2013-312 du 15 avril 2013 visant à préparer la transition vers un système énergétique sobre et portant diverses dispositions sur la tarification de l'eau et sur les éoliennes, pour permettre la construction de canalisations du réseau public de transport ou de distribution d'électricité visant à promouvoir l'utilisation des énergies renouvelables. » *Ibid.* p. 32.

<sup>473</sup> *Ibid.*, p. 59.

<sup>474</sup> *Ibid.*, pp. 33-34 ; « Le maraîcher a par exemple besoin de se loger à proximité de ses cultures, notamment pour éviter le vol » *Ibid.* p. 34.

<sup>475</sup> *Idem.*

<sup>476</sup> *Ibid.*, pp. 87-88.

<sup>477</sup> *Ibid.*, p. 8.

<sup>478</sup> *V. supra* §270

<sup>479</sup> « Préserver la qualité des paysages et de l'environnement littoral », Senat, Par HERVIAUX (O.) et BIZET (J.), Rapport d'information au nom de la commission du développement durable, des infrastructures, de l'équipement et de l'aménagement du territoire sur la loi Littoral, *op. cit.*, p. 9.

<sup>480</sup> *Ibid.*, p. 9.

semble néanmoins opportun de veiller à ce que les contours de cette loi ne soient pas assouplis au profit d'intérêts uniquement économiques<sup>481</sup>.

278. Aujourd'hui, elle demeure un outil essentiel de la protection du littoral justement parce qu'elle limite le développement de ces territoires. Quoi qu'il en soit dans un intérêt environnemental, mais aussi humain (en raison des risques naturels qu'ils encourent) elle ne doit pas être assouplie.

279. Faisant suite au rapport du Sénat de début 2014, le 1er juillet de cette même année, a été déposé au Sénat une proposition de loi visant à décentraliser l'application de la loi n° 86-2 du 3 janvier 1986 relative à l'aménagement, la protection et la mise en valeur du littoral<sup>482</sup>. Cette proposition viendrait permettre une adaptation décentralisée de la loi littoral par la création de chartes régionales d'aménagement<sup>483</sup> qui « s'imposeront aux documents d'urbanisme de rang inférieur (Scot, PLU) »<sup>484</sup>. Ainsi, si cette loi est adoptée il ne reste plus qu'à souhaiter qu'elle ne privilégie pas le développement territorial à la protection de l'environnement.

- Le contrôle du respect de la loi par le juge administratif.

280. Il est nécessaire que l'application de cette loi fasse l'objet d'un contrôle fort de la part de l'Etat, mais aussi de l'ensemble des acteurs concernés. La jurisprudence vient renforcer l'application de la loi avec de nombreux contentieux en la matière<sup>485</sup>, où le juge lutte notamment contre le mitage urbain<sup>486</sup>. En observant l'ensemble des contentieux, il est flagrant que le respect de cette loi est dû en grande partie aux nombreuses associations de protection de l'environnement qui ont multiplié les recours contre les projets immobiliers portés par les acteurs locaux<sup>487</sup>.

281. Au vu du changement climatique à venir, avec la perspective de l'élévation du niveau marin, il serait inconscient et incohérent de continuer une urbanisation anarchique du littoral, ou même une urbanisation légale, dans des zones qui risqueraient d'être soumises à un risque, dans le futur ou à court terme. Il est donc nécessaire que soit exercé un véritable contrôle de l'application de la loi littoral. Il est également indispensable qu'une prise de conscience des élus se produise, afin de

---

<sup>481</sup> *Ibid.*, p. 9.

<sup>482</sup> SENAT, Proposition de loi visant à décentraliser l'application de la loi n°86-2 du 3 janvier 1986 relative à l'aménagement la protection et la mise en valeur du littoral, n°667, 1/07/2014.

<sup>483</sup> V. notamment DEQUEANT (J.), "Une proposition de loi pour décentraliser la loi littoral", *Le moniteur*, 23/07/2014, [en ligne] [www.lemoniteur.fr](http://www.lemoniteur.fr) (12/11/2014)

<sup>484</sup> SENAT, Proposition de loi visant à décentraliser l'application de la loi n° 86-2 du 3 janvier 1986 relative à l'aménagement, la protection et la mise en valeur du littoral, *op. cit.*, p. 4.

<sup>485</sup> CAA Douai, 13 octobre 2011, n°11DA00339, Cne Touquet-Paris Plage : jurisData n°2011-024552.

<sup>486</sup> SOUSSE (M.), "Commentaire CAA Douai, 13 oct 2011 n°11DA00339, Cne Touquet-Paris Plage, Extension de l'urbanisation en continuité de l'agglomération", *Environnement et développement durable*, 02/2012, n°2, pp. 34-35.

<sup>487</sup> *Idem.*

cesser toute construction en bord de mer, dans un objectif de prévention et d'anticipation de l'adaptation au changement climatique.

282. De plus, il serait incohérent et inconcevable de faire accepter à des populations littorales la nécessité de stopper les constructions en bord de mer, voire de reculer des habitations existantes, si, dans certaines zones de la frange côtière, des constructions se poursuivent.

283. Après l'étude de la loi littoral, élément clef du contrôle de l'urbanisation, il convient désormais d'étudier le document qui lui est directement inférieur : la directive territoriale d'aménagement et de développement durable. (§3)

### **§3) De la Directive Territoriale d'Aménagement (DTA) à la Directive territoriale d'aménagement et de développement durable (DTADD).**

284. Les documents d'urbanisme doivent appliquer et traduire la loi littoral à l'échelle d'un territoire. Les personnes publiques qui élaborent les documents d'urbanisme doivent obligatoirement rendre ces documents compatibles avec la loi littoral. Toutefois, il est regrettable qu'en urbanisme, l'opposabilité du document supérieur ne vaut que pour le document directement inférieur, il s'agit du principe de la compatibilité hiérarchiquement limitée<sup>488</sup>. Le risque de ce principe est celui de la « dilution » des objectifs de la loi<sup>489</sup>, car en présence de plusieurs normes se superposant, la loi littoral n'est plus directement le texte de référence. Le document directement inférieur à la loi littoral est la Directive Territoriale d'Aménagement et de Développement Durable, qui est venue se substituer par la loi Grenelle 2<sup>490</sup> aux Directives Territoriales d'Aménagement<sup>491</sup>. Le second document opposable est le schéma de mise en valeur de la mer (SMVM)<sup>492</sup>, désormais intégré dans le SCOT. La procédure d'établissement est conduite par le préfet compétent avec l'accord du préfet maritime<sup>493</sup>. *"Un schéma de mise en valeur de la mer porte sur une partie du territoire qui constitue une unité géographique et maritime et présente des intérêts*

---

<sup>488</sup> Issue de la loi n°95-115 du 4 février 1995 d'orientation pour l'aménagement du territoire, NOR: INTX9400057L, JORF n°31 du 5 février 1995 page 1973. V. JEGOUZO (Y.), *Droit de l'urbanisme, Dictionnaire pratique*, 2<sup>ème</sup> ed.. Le moniteur, Paris 05/2013, pp. 204 à 210.

<sup>489</sup> (C.), "Les nouveaux outils d'encadrement de l'urbanisme du littoral", Mémoire, Université Aix-Marseille, 2011, p. 11.

<sup>490</sup> Loi 2010-788 du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement, *op. cit.*

<sup>491</sup> Loi n°95-115 du 4 février 1995 d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire, *op. cit.*

<sup>492</sup> V. JEGOUZO (Y.), *Droit de l'urbanisme, Dictionnaire pratique*, ed. le moniteur, Paris 05/2013, pp. 960 à 965.

<sup>493</sup> Décret n°86-1252 du 5 décembre 1986 relatif au contenu et à l'élaboration des schémas de mise en valeur de la mer, modifié par le décret n°2007-1586 du 8 novembre 2007 - art 6- relatif au schéma 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, NOR: DEVT0762936DJORF 10 novembre 2007, p. 18507, texte n°5.

liés, concurrents ou complémentaires, au regard de l'aménagement, de la protection et de la mise en valeur du littoral<sup>494</sup>». Ces SMVM définissent les grandes orientations de protections des zones littorales, ils ont donc une vocation privilégiée à contribuer à la mise en œuvre au plan spatial des orientations et prescriptions de la loi littoral<sup>495</sup>. En bas de la hiérarchie des normes se trouvent les plans locaux d'urbanisme<sup>496</sup>.

285. « Les DTA peuvent fixer les orientations fondamentales de l'Etat en matière d'aménagement et d'équilibre entre les perspectives de développement et de protection, ou de mise en valeur des territoires »<sup>497</sup>. La DTA permettait à l'Etat de prendre en compte le risque dans le développement du territoire, mais aussi « de préciser les modalités d'application des dispositions particulières aux zones de montagnes et au littoral »<sup>498</sup>. C'était l'occasion pour l'Etat d'imposer aux communes un aménagement en fonction du risque et d'imposer des mesures spécifiques aux communes littorales. Mais seulement six ont été approuvées : une en 2003 dans les Alpes Maritimes<sup>499</sup>, une en 2005 dans le Bassin miniers nord-lorrains<sup>500</sup>, une en 2006 dans l'Estuaire de la Seine<sup>501</sup> et l'Estuaire de la Loire<sup>502</sup> et en 2007 dans l'aire métropolitaine lyonnaise<sup>503</sup> et les Bouches du Rhône<sup>504</sup>. Or, ces DTA n'ont pas pris en compte le risque de submersion marine ou de manière très marginale. La DTA des Bouches du Rhône adoptée en 2007, ne prend que très peu en compte ce risque et le fait seulement au niveau de la Camargue.

286. L'Etat n'a donc pas saisi cette opportunité d'imposer la prise en compte des submersions marines dans le droit de l'urbanisme et, comme bon nombre d'outils

---

<sup>494</sup> *Ibid* art. 1.

<sup>495</sup> SOLER-COUTEAUX, « Schéma de mise en valeur de la mer et la loi littoral », RDI 2008. 356.

<sup>496</sup> La loi SRU (Loi n° 2000-1208 du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbain, NOR: EQUX9900145L, Loi n° 2000-1208 du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbains. ) a réalisé un premier travail de réforme des documents d'urbanisme, avec notamment, la substitution des plans locaux d'urbanisme aux plans d'occupation des sols, ainsi que la substitution des schémas de cohérence territoriale aux schémas directeurs de région.

<sup>497</sup> PAGNOUX (A.), "La protection du territoire face à la montée de l'urbanisme", *Revue de droit rural*, n°396, octobre 2011, p. 44.

<sup>498</sup> MAKOWIAK (J.), « Droit de l'urbanisme et environnement », *Droit de l'environnement*, n°189, 04/2011, p. 134.

<sup>499</sup> Décret n°2003-1169 du 2 décembre 2003, portant approbation de la directive territoriale d'aménagement des Alpes-Maritimes, NOR: EQUU0301349D, JORF n°284 du 9 décembre 2003 page 20969 texte n° 18.

<sup>500</sup> Décret n°2005-918 du 2 août 2005 portant approbation de la directive territoriale d'aménagement des bassins miniers nord-lorrains, NOR: EQUU0501078D, JORF n°181 du 5 août 2005 page 12815 texte n° 39.

<sup>501</sup> Décret n° 2006-834 du 10 juillet 2006, portant approbation de la directive territoriale d'aménagement de l'estuaire de la Seine, NOR: EQUU0600605D, JORF n°160 du 12 juillet 2006 page 10403 texte n° 17.

<sup>502</sup> Décret n°2006-884 du 17 juillet 2006 portant approbation de la directive territoriale d'aménagement de l'estuaire de la Loire, NOR: EQUU0601093D, JORF n°165 du 19 juillet 2006 page 10828 texte n° 21.

<sup>503</sup> Décret n°2007-45 du 9 janvier 2007 portant approbation de la directive territoriale d'aménagement de l'aire métropolitaine lyonnaise, NOR: EQUU0602049D, JORF n°10 du 12 janvier 2007 page 774 texte n° 14.

<sup>504</sup> Décret n° 2007-779 du 10 mai 2007, portant approbation de la directive territoriale d'aménagement des Bouches-du-Rhône, NOR: EQUU0700602D, JORF n°109 du 11 mai 2007 page 8498 texte n° 46.

existants dans notre arsenal législatif, la DTA n'a pas ou peu été mise en œuvre et « *a minima* » lorsqu'elle existait.

287. Depuis la loi Grenelle II<sup>505</sup>, la DTA<sup>506</sup> est remplacée par la DTADD, directive territoriale d'aménagement et de développement durable, caractérisée par une intervention plus forte de l'Etat<sup>507</sup>. « Sa dimension environnementale est beaucoup plus importante »<sup>508</sup>. Elle peut en effet :

*« déterminer les objectifs et orientations de l'Etat en matière d'urbanisme, de logement, de transports et de déplacements, de développement des communications électroniques, de développement économique et culturel, d'espaces publics, de commerce, de préservation des espaces naturels, agricoles et forestiers, des sites et des paysages, de cohérence des continuités écologiques, d'amélioration des performances énergétiques et de réduction des émissions de gaz à effet de serre dans des territoires présentant des enjeux nationaux dans un ou plusieurs de ces domaines »*<sup>509</sup>.

288. En outre, elle ne s'impose plus au document d'urbanisme qui lui est directement inférieur<sup>510</sup>, ni aux décisions individuelles d'urbanisme<sup>511</sup>, et ne peuvent plus « préciser les modalités d'applications des lois Littoral et Montagne »<sup>512</sup>, contrairement aux DTA, qui étaient suffisamment précises et compatibles avec la loi<sup>513</sup>.

289. Pour compenser la perte d'opposabilité des DTADD<sup>514</sup>, la loi Grenelle 2 prévoit aux articles L. 113-4 et L. 121-9 du Code de l'urbanisme une possibilité pour le préfet d'imposer l'application de certaines mesures de la DTADD par

---

<sup>505</sup> Loi n°2010-788 du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement, *op. cit.* art. 13.

<sup>506</sup> On la trouve au Chapitre 3 du titre I, du livre I du Code de l'urbanisme.

<sup>507</sup> PAGNOUX (A.), "La protection du territoire face à la montée de l'urbanisme", *Revue de droit rural*, n°396, 10/2011, p. 45.

<sup>508</sup> GILLIG (D.), "Grenelle2 : l'impact sur le droit de l'urbanisme, de A à Z", *Environnement et développement durable*, 1°/2010, n°10, p. 24.

<sup>509</sup> Art. L113-1 C. urb.

<sup>510</sup> VOIR, pour les réserves à cette opposabilité, PEANO (D.), "La hiérarchie des normes à l'épreuve du grenelle II", *Construction-Urbanisme*, septembre 2009, n°9, p. 18.

<sup>511</sup> CE, 29/06/2001, n° 2095 et 208281, SCI Vetricella, Min.équipement, Transports et logement; AUSTRY (S.), "Quelle est la portée des documents d'orientation?", *BJDU*, 2001, n°5, p317, « Considérant que le schéma d'aménagement de la Corse, approuvé par décret en Conseil d'Etat du 7 février 1992, qui a valeur de schéma de mise en valeur de la mer en vertu de l'article L. 144-2 du Code de l'urbanisme et qui, en application des dispositions combinés des articles L. 111-1-1, L. 144-5 et L. 146-1 du même Code, dans leur rédaction issue de la loi du 4 février 1995, est, comme les prescriptions des directives territoriales d'aménagement relatives aux zones littorales, directement opposable aux demande de permis de construire... »

<sup>512</sup> MAKOWIAK (J.), *op. cit.*, p. 134.

<sup>513</sup> DUMORTIER (G.), « Quel est le rôle d'une directive territoriale d'aménagement pour la mise en œuvre de la loi littoral ? Comment combiner pour apprécier la légalité d'un permis de construire, l'application du schéma d'aménagement de la Corse avec la loi Littoral ? », *BJDU*, 04/2010, pp. 270 à 274.

<sup>514</sup> Les DTADD se voient vider de leur sens en perdant l'opposabilité dont bénéficiaient leurs prédécesseurs.

l'intermédiaire du Projet d'Intérêt Général<sup>515</sup>. Pendant les douze ans suivant la publication de la DTADD, le préfet pourra qualifier une opération de Projet d'Intérêt Général, après avis des collectivités territoriales concernées, quand un projet de travaux, d'ouvrage ou de protection pourra contribuer à la prévention des risques<sup>516</sup>. Ainsi, l'Etat pourra contraindre les collectivités à prendre en compte ces projets, et, en cas de refus, le préfet peut procéder à une modification ou une révision d'office du SCOT<sup>517</sup> ou du PLU<sup>518</sup>. Les DTADD ont donc une opposabilité indirecte, au travers des projets d'intérêt général (PIG)<sup>519</sup>, qui sont plus contraignants à mettre en œuvre. Il y a donc le risque que la voie du PIG ne soit pas ou peu exploitée, mais cette dernière est encore trop récente pour vérifier ces allégations.

290. Par conséquent, si au sein des DTADD « la dimension environnementale (...) est indéniablement renforcée », la loi grenelle 2 « a fait subsister un certain nombre d'incertitudes »<sup>520</sup>. Jessica Makowiak écrit au sujet des DTADD « mais que dire d'un tel enrichissement du contenu de l'outil, quand il s'accompagne de la suppression de son caractère contraignant ? »<sup>521</sup>.

291. **Conclusion section 1** - Le droit de l'urbanisme régit l'utilisation du sol. Dès lors, en matière de prévention des risques de submersions marines, comme pour l'ensemble des risques naturels, il est incontournable. Il permet de limiter ou d'interdire des constructions dans des zones à risques. La loi littoral renforce cet objectif. Si la première n'a pas pour objectif principal la prévention du risque de submersion marine, elle y contribue indirectement par la mission qui lui est dévolue : la protection du littoral par la maîtrise de l'urbanisation. Elle devrait contraindre les documents d'urbanisme à lui être conformes et par conséquent, reculer l'urbanisation du littoral, et réduire la vulnérabilité humaine au risque de submersion.

292. Parallèlement à ces outils, il existe des outils spécifiques au risque de submersions marines, qui vont permettre d'appréhender spécifiquement ce risque, facilitant ainsi sa prévention et sa gestion. (Section2)

---

<sup>515</sup> Sur le PIG Voir notamment, PAGNOU (A.), "La protection du territoire face à la montée de l'urbanisme", n°396, octobre 2011, p 45 et DROBENKO (B.), *Droit de l'urbanisme*, Lextenso Ed. Gualiano, 8<sup>ème</sup> ed. 2013-2014, pp. 63 à 65, et GILLIG (D.), "Grenelle2 : l'impact sur le droit de l'urbanisme, de A à Z", *Environnement et développement durable*, n°10- 2010, p. 28.

<sup>516</sup> Art. L. 113-4 C. urba. ; Art. L. 121-9 C. urba.

<sup>517</sup> Art. L. 122-15-1 C. urb

<sup>518</sup> Art. L. 123-14 C. urb.

<sup>519</sup> Art. L. 113-4 C. urb. ; V. JEGOUZO *Droit de l'urbanisme, Dictionnaire pratique*, Paris, le moniteur, 05/2013, p. 311 et pp. 816 à 819.

<sup>520</sup> MAKOWIAK (J.), *op. cit.*, p. 134.

<sup>521</sup> *Idem.*

## **Section 2 : L'apparition progressive d'outils de planification spécifique au risque de submersion marine.**

293. Afin que le risque soit véritablement pris en compte dans les opérations d'aménagement, l'Etat a progressivement mis en place des documents propres à la gestion des risques naturels littoraux au travers des Plans de Prévention des Risques de Submersions Marines (PPRSM) (§1) et du schéma de prévention des risques (§2). Le législateur a également intégré la réflexion sur les risques littoraux dans la Gestion Intégrée des Zones Côtières (GIZC) (§3) et au sein des plans de gestion des risques inondation (§4).

### **§1) Les plans de prévention des risques de submersion marine (PPRSM).**

294. Les plans de prévention des risques naturels permettent de réglementer l'utilisation des sols en fonction des risques. Il convient d'étudier, dans un premier temps, le cadre général des PPRN (A), puis, dans un second temps, les PPRSM (B).

#### **A) Le cadre juridique des plans de prévention des risques naturels.**

295. En 1935 sont institués les Plans de surface submersible (PSS)<sup>522</sup>. Il s'agit de l'ancienne procédure réglementaire permettant de contrôler l'urbanisation dans les zones inondables. En 1982, la loi relative à l'indemnisation des victimes de catastrophes naturelles substitue les plans d'exposition aux risques (PER) au PSS. « Ces plans élaborés par l'Etat s'imposaient aux communes en tant que servitude d'utilité publique annexée au POS.<sup>523</sup> »

296. Ils constituaient une sorte de contrepartie de l'Etat envers les assureurs. Ces derniers acceptaient de garantir les risques naturels, à condition qu'un effort soit fait de la part des pouvoirs publics en matière de prévention. L'Etat s'engageait ainsi à élaborer ces documents dans les zones à risque, afin d'en réglementer l'utilisation des sols, et d'intensifier de ce fait la politique de prévention.

297. Pourtant, ces outils n'ont pas eu l'effet escompté. Peu ont été mis en œuvre, des catastrophes ont eu lieu, telle que celle de Vaison-La-Romaine en 1992, mettant en

---

<sup>522</sup> Décret du 20 octobre 1937 portant règlement d'administration publique pour l'application du décret du 30 octobre 1935 sur le libre écoulement des eaux, JORF du 27 octobre 1937 page 11980 ; Art. 48 à 54 C. domaine public fluvial et de la navigation intérieure (articles abrogés par le §2 art. 20 de la loi n°95-101 du 2 février 1995) demeurent en vigueur et valent, selon l'art. L. 562-6 C. env., plan de prévention des risques naturels prévisibles.

<sup>523</sup> PRIEUR (M.), *Droit de l'environnement*, Précis Dalloz, 6<sup>ème</sup> ed. 2011, p. 816.

exergue la nécessité de revoir la politique de l'État en matière de prévention des risques naturels. C'est dans ce contexte, et plus de 20 ans après cette première tentative de prévention, que les plans de prévention des risques se sont substitués aux Plans d'Expositions aux risques en 1995<sup>524</sup>.

298. Les plans de prévention des risques naturels<sup>525</sup> sont des documents d'urbanisme<sup>526</sup>, qui ont pour objectif d'assurer, d'une part, la sécurité des personnes et, d'autre part, de réduire la vulnérabilité des biens et des activités dans les zones exposées<sup>527</sup>. Ils sont nés avec la loi du 2 Février 1995 relative à la protection de l'environnement<sup>528</sup>, plus communément appelée « loi Barnier ». Ces plans de prévention des risques servent de cadre général à la gestion des risques naturels. Ils ont simplifié la mise en œuvre de ce moyen de prévention, en établissant un seul et même document pour l'ensemble des risques. Les PPR s'inscrivent dans une logique de prévention. Leur mise en place permet d'assurer la sécurité des personnes, mais aussi de faciliter l'organisation des secours. Effectivement, lorsqu'un PPR existe sur une commune, cette dernière est tenue de mettre en place dans les deux ans un Plan Communal de Sauvegarde<sup>529</sup> et d'assurer, tous les deux ans, des réunions d'information sur les risques majeurs de la commune. Le plan communal de sauvegarde est une réponse de proximité à la catastrophe.

*«Il 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 »<sup>530</sup>.*

299. Ainsi, l'objectif du PPR est de prévenir le risque, en réglementant l'occupation et l'utilisation des sols dans les zones à risque. Il permet de délimiter des zones correspondant à la présence d'un risque de manière plus ou moins forte, à travers une cartographie précise du risque, puis de préciser les conditions d'urbanisation et d'aménagement de chaque zone. Ces zones sont établies à partir d'un recensement des événements d'inondation connus auprès de la municipalité, des riverains, des autres

---

<sup>524</sup> Loi n°95-101 du 2 février 1995 relative au renforcement de la protection de l'environnement, NOR: ENVX9400049L, JORF n°29 du 3 février 1995 page 1840.

<sup>525</sup> Ils sont venus se substituer aux plans d'exposition aux risques (Créés par la loi n°82-600 du 13 juillet 1982, relative à l'indemnisation des victimes de catastrophes naturelles, *op. cit.*), mais aussi aux plans de surfaces submersibles, aux périmètres de risques au sens de l'article R111-3 du Code de l'urbanisme.

<sup>526</sup> CE, 3/12/2001, *SCI des 2 et 4 rue de la Poissonnerie, rec. Lebon*, n° 236910.

<sup>527</sup> Circulaire du 24 avril 1996 relative aux dispositions applicables au bâti et aux ouvrages existants, NOR: EQUU9600585C, JORF n°163 du 14 juillet 1996 page 10643.

<sup>528</sup> Loi n°95-101 relative à la protection de l'environnement, *op. cit.*, codifiée dans le Code de l'environnement art. L. 562-1 à L. 562-9 et R. 562-1 à R. 562-10-2.

<sup>529</sup> Loi n°2004-811 du 13 août 2004 relative à la modernisation de la sécurité civile, NOR: INTX0300211L JORF n°190 du 17 août 2004 page 14626 texte n° 3, art. 13 ; Sur le PCS, Voir FAVRO (K.), « Le plan communal de sauvegarde, un dispositif juridique adapté à la prévention et la gestion des catastrophes naturelles », *RLCT*, n°88, mars 2013, pp. 61 à 65 et GIANNOCARO (F.), "Le maire face à la crise : garantir le caractère opérationnel du plan communal de sauvegarde", *RLCT*, n°88, mars 2013, pp. 66 à 68.

<sup>530</sup> Art. L.731-3 CSI.



partenaires, de la recherche d'archives, de cartes anciennes, des analyses de photos aériennes... Le plan doit ensuite définir les mesures de prévention, de protection et de sauvegarde à prendre par les collectivités publiques ou par les particuliers, ainsi que les mesures obligatoires relatives à l'existant<sup>531</sup>. Des activités et des aménagements divers vont pouvoir être réglementés, tels que les modalités d'occupation et d'utilisation du sol (clôture, remblais, culture...)<sup>532</sup>. Les prescriptions peuvent être imposées par la règle d'urbanisme (volume, densité...) et par les règles de construction (structure, matériaux...)<sup>533</sup>. L'interdiction de construire pourra être appliquée lorsque les autres mesures de prévention apparaissent insuffisantes.

300. Les conditions d'application des Plans de Prévention des Risques (PPR) ont été précisées par le décret du 5 Octobre 1995<sup>534</sup>. Il est désormais le seul document réglementaire spécifique aux risques naturels. Il a été conçu avec le souci de simplifier l'élaboration du document et de renforcer son contenu réglementaire. Il doit limiter les conséquences humaines et économiques des catastrophes naturelles, quelles qu'elles soient. Il s'agit de risques connus, mais pas forcément dans leur totalité, les PPR doivent s'articuler de façon à « prendre les mesures nécessaires à la non survenance d'un événement prévisible, ou en tout cas probabilisable »<sup>535</sup>.

301. Ces plans vont donc, d'une part, délimiter les zones exposées aux risques et, d'autre part, interdire les aménagements qui pourraient aggraver ou favoriser l'apparition de risques, tout en sachant que cette interdiction pourra être modulée. En effet, certaines constructions pourront être admises si elles respectent un certain nombre de prescriptions comme par exemple la disposition d'une superficie de plancher refuge au-dessus de la côte de référence...

302. Elaboration procédure et contenu des PPR - C'est l'Etat qui « élabore et met en application des plans de prévention des risques naturels prévisibles tels que les inondations, les mouvements de terrain, les avalanches, les incendies de forêt, les séismes, les éruptions volcaniques, les tempêtes ou les cyclones »<sup>536</sup>. Le zonage du PPR permet d'orienter les choix d'aménagement dans les territoires les plus exposés pour réduire les dommages aux personnes et aux biens. Le plan prévoit ensuite un ensemble de mesures de protection, de prévention et de sauvegarde destinées à assurer la sécurité des personnes et à faciliter l'organisation des secours. Elles doivent rentrer dans le cadre des compétences dévolues à chaque collectivité, et l'ensemble de ces mesures peut être rendu obligatoire en tenant compte de la nature et de l'intensité du risque encouru, en y interdisant toutes constructions, d'ouvrages, d'aménagements ou

---

<sup>531</sup> Art. L. 562-1 C. env.

<sup>532</sup> MATE, METL, *Plan de prévention des risques naturels, guide méthodologique*, La documentation française, Paris 1999, 123p.

<sup>533</sup> Art R. 126-1 CHC.

<sup>534</sup> Décret du 5 octobre 1995 n°951089 relatif à l'élaboration des plans de prévention des risques naturels prévisibles.

<sup>535</sup> MARTIN (G.J), « Précaution et évolution du droit », *Rec. Dalloz-Sirey*, 1995, n°39, p. 301.

<sup>536</sup> Art. L. 562-1 C. env.

d'exploitations agricoles, forestières, artisanales, commerciales ou industrielles « notamment afin de ne pas aggraver le risque pour les vies humaines »<sup>537</sup>. De plus, là où ces dernières réalisations « pourraient y être autorisées, les conditions dans lesquelles elles doivent être conçues, utilisées ou exploitées » peuvent être conditionnées à un certain nombre de prescriptions<sup>538</sup>. Les prescriptions édictées pour des constructions existantes, régulièrement construites ou aménagées, ne peuvent aller au-delà de 10% de la valeur du bien<sup>539</sup>.

303. Le périmètre mis à l'étude couvre en principe un bassin de risques, et peut porter sur tout ou partie du territoire des communes exposées. L'arrêté de prescription pris par le préfet, qui est le point de départ de la procédure, peut être intercommunal ou inter départemental. Toutefois, si des contraintes locales conduisent le préfet à individualiser les arrêtés de prescription commune par commune, il devra les prendre simultanément.
304. En vertu de l'article R. 562-7 du Code de l'environnement<sup>540</sup>, différents acteurs doivent être sollicités. Les organismes consultés varient en fonction du contenu du projet, seuls les conseils municipaux sont toujours interrogés. C'est le préfet qui approuve le PPR, il peut modifier le projet soumis à enquête et aux consultations, pour tenir compte des observations et des avis recueillis<sup>541</sup>. Il ne peut s'agir que de modifications ponctuelles et non substantielles.
305. Le PPR est ensuite annexé au PLU<sup>542</sup>, il vaut servitude d'utilité publique. Comme tout acte administratif, pour être opposable aux administrés, il doit faire l'objet d'une publicité réglementaire. Il doit donc figurer dans le recueil des actes administratifs de l'Etat dans le département concerné et dans deux journaux locaux. Il doit aussi être affiché en mairie et mis à disposition du public.
306. Les modifications ou révisions du PPR sont prévues par l'article 8 du décret du 5 Octobre 1995. Soit celles-ci sont totales et sont réalisées selon la même procédure et dans les mêmes conditions que son élaboration, soit elles sont partielles et font l'objet d'une procédure simplifiée.
307. Le contenu du dossier est listé à l'article R. 562-3 du Code de l'environnement. Il est composé d'une note de présentation qui précise le secteur géographique et les phénomènes pris en compte ainsi que l'étude de leur impact sur les personnes et les biens, de documents graphiques qui délimitent les zones exposées et d'un règlement qui précise les règles s'appliquant à chacune des zones.

---

<sup>537</sup> *Idem.*

<sup>538</sup> *Idem.*

<sup>539</sup> Art. R. 562-5 C. env.

<sup>540</sup> Art. R. 562-7 al.1 C. env. : « Le projet de plan de prévention des risques naturels prévisibles est soumis à l'avis des conseils municipaux des communes et des organes délibérants des établissements publics de coopération intercommunale compétents pour l'élaboration des documents d'urbanisme dont le territoire est couvert, en tout ou partie, par le plan. »

<sup>541</sup> Art. R. 562-8 et R. 562-9 C. env.

<sup>542</sup> Art. L. 126-1 C. urb.

308. En cas d'urgence, le préfet a la possibilité d'effectuer une application anticipée. Celle-ci se fait après consultation des maires concernés par l'arrêté préfectoral<sup>543</sup>. Cette possibilité offerte au préfet n'est valable que trois ans, et elle n'est pas renouvelable. Si au-delà de ce délai le PPR n'est pas approuvé, il sera admis qu'il n'y a pas lieu de parler d'urgence. Cette prérogative du préfet a fait l'objet d'une question prioritaire de constitutionnalité en septembre 2014<sup>544</sup> à la demande de la ville de Tarascon<sup>545</sup>. Elle estimait que l'article L. 562-2 du Code de l'environnement portait atteinte à l'article 7 de la Charte de l'environnement, violait le principe de libre administration des collectivités territoriales et portait atteinte au droit de propriété. Le Conseil Constitutionnel a considéré les dispositions contestées conformes à la Constitution.
309. Selon une étude financée par le ministère<sup>546</sup>, ce sont les circulaires qui déterminent largement la politique de prévention des risques reposant sur les PPR, malgré les lois et règlements. Certaines sont antérieures aux PPR, mais permettent de montrer, toujours selon le même auteur, comment s'est forgée la doctrine.
310. Ces circulaires viennent préciser ce que le gouvernement attend de l'interprétation de la loi, et la manière d'y parvenir. L'abondance de ces circulaires prouve que le ministère n'a de cesse de rappeler à son administration le rôle important de l'État en la matière, et traduit à la fois sa volonté de s'investir dans la prévention, mais aussi la nécessité « d'insister » pour qu'elles soient appliquées de manière concrète et efficace sur le terrain.
311. Malgré les efforts faits par l'administration, ces plans, qui devaient donner une nouvelle impulsion à la prévention en matière de catastrophe naturelle, n'ont pas eu l'effet souhaité à leur commencement. Selon le ministère de l'écologie et du développement durable, avant 1995, moins de 500 PER sont comptabilisés, au 1 avril 2010 le nombre de PPRN tous risques confondus est d'un peu moins de 9000<sup>547</sup>, fin 2013 environ 9 800 communes sont couvertes par un PPRN approuvé<sup>548</sup>. Il y a donc

---

<sup>543</sup> Art. L. 562-2 C. env.

<sup>544</sup> Décision n°2014-411 QPC du 09 septembre 2014.

<sup>545</sup> Commune des Bouches du Rhône.

<sup>546</sup> MEEDDM, *Prévenir le risque d'inondation : du recueil d'information à la hiérarchisation des PPR « CatNat » dans le Nord-Pas-de-Calais*. *Réflexions sur la déprescription des « PPR » Cat Nat.*, Programme RDT, 27/10/2009 [en ligne]

[http://www.rdrisques.org/programme/folder.2010-06-02.5222375084/folder.2010-06-02.6057424384/folder.2010-06-02.7502978131/rapport\\_complet\\_MEEDM.pdf](http://www.rdrisques.org/programme/folder.2010-06-02.5222375084/folder.2010-06-02.6057424384/folder.2010-06-02.7502978131/rapport_complet_MEEDM.pdf) (08/09/2012).

<sup>547</sup> MEDDE, Risques naturels - Les plans de prévention, 01/04/2010, [en ligne]

[www.statistiques.developpement-durable.gouv.fr/essentiel/ar/368/1239/risques-naturels-plans-prevention](http://www.statistiques.developpement-durable.gouv.fr/essentiel/ar/368/1239/risques-naturels-plans-prevention), (13/09/2011).

<sup>548</sup> MEDDE, Instruction du gouvernement du 22 septembre 2014 relative aux thèmes prioritaires d'actions nationales en matière de risques naturels et hydrauliques pour 2014-2015, p. 10, [en ligne]

[http://circulaire.legifrance.gouv.fr/pdf/2014/09/cir\\_38749.pdf](http://circulaire.legifrance.gouv.fr/pdf/2014/09/cir_38749.pdf) (20/12/2014)

une augmentation dans la mise en place des PPR<sup>549</sup>. Ce nombre peut sembler important mais il ne l'est pas vraiment, sachant que 81,6% de la population française (soit 63,5% des communes) se trouve soumise à un risque naturel<sup>550</sup> (Chiffres hors DOM/TOM).

312. Les plans de prévention des risques naturels servent en réalité de cadre général à l'ensemble des risques d'origine naturelle, ces derniers vont pouvoir ensuite être déclinés de manière plus spécifique pour traiter un ou plusieurs risques de même nature, afin que leur gestion soit davantage effective. C'est le cas des PPR Littoraux qui vont pouvoir englober, comme leur nom l'indique, l'ensemble des risques littoraux tels que l'érosion ou la submersion.

313. Le contentieux des PPRN et le rôle de prévention du juge administratif. - Comme l'indique Norbert Calderaro, vice-président du tribunal administratif de Nice, le juge administratif a un rôle préventif qui « permet avant la survenance d'une catastrophe ou d'un accident naturel, de confirmer une action administrative préventive ou au contraire de sanctionner une insuffisance de précautions »<sup>551</sup>. Le contrôle que le juge administratif va effectuer sur la légalité d'un PPR, comme du permis de construire ou de tout autre document d'urbanisme, peut avoir une importance forte dans le jeu de la prévention. De sa décision vont découler un certain nombre de conséquences. C'est le juge administratif, qui, s'il est saisi, valide ou annule la décision, non pas de manière arbitraire, mais en s'appuyant sur des éléments de faits et de droit. Il doit « se prononcer sur l'ensemble des moyens de la requête susceptibles de fonder l'annulation ou la suspension en l'état du dossier »<sup>552</sup>. C'est lui qui vérifie la légalité d'un périmètre de zonage, un règlement ou un PPR dans son intégralité...

314. Le juge administratif se reconnaît aujourd'hui un contrôle complet sur le zonage des documents d'urbanisme, mais aussi sur les autorisations d'aménagement d'un terrain de camping<sup>553</sup>.

315. Le contrôle juridictionnel du juge sur les documents d'urbanisme est traditionnellement restreint, il se limite à l'erreur manifeste d'appréciation<sup>554</sup>, que ce soit sur le règlement ou sur le zonage, même si quelques décisions ont ouvert la

---

<sup>549</sup> OBSERVATOIRE DES TERRITOIRES, *Plan de prévention des risques naturels*, 10/01/2013, [en ligne] <http://www.datar.gouv.fr/observatoire-des-territoires/fr/nombre-de-plans-de-pr%C3%A9vention-des-risques> (07/04/2014)

<sup>550</sup> INSEE, *La préservation de la biodiversité, protection des milieux et des ressources*, Dossier d'Octant n°52, p. 61 [en ligne] [http://www.insee.fr/fr/insee\\_regions/bretagne/themes/dossiers/dossier\\_octant/dossier\\_52/T2\\_risques.pdf](http://www.insee.fr/fr/insee_regions/bretagne/themes/dossiers/dossier_octant/dossier_52/T2_risques.pdf) (20/01/2015)

<sup>551</sup> CALDERARO (N.), "Le juge administratif et les risques naturels", *Droit de l'environnement*, n°115-janvier-février 2004, p24. V. aussi DEBONO (A-L.), « Le contrôle de la légalité interne des plans de prévention des risques naturels », *AJDA*, n°18/2011, p. 996.

<sup>552</sup> L. 600-4-1 C. urb.

<sup>553</sup> Voir CALDERARO (N.), "Le juge administratif et les risques naturels", *RFDA* 2001, p. 895.

<sup>554</sup> *Idem.* et DEBONO (A-L.), *op. cit.*

possibilité d'un contrôle normal<sup>555</sup>. Isabelle Buccafurri et Jean-Marc Pontier<sup>556</sup>, expliquent le contrôle restreint des zonages par le fait qu'il est : « presque impossible d'exiger un contrôle normal. (...) Souvent la limite passe par un chemin, il y a une coupure matérielle, mais pas de coupure scientifique, pour expliquer que la zone passe à tel endroit plutôt qu'à tel autre ». Il apparaît ainsi que lorsqu'un PPR fait l'objet d'un recours pour excès de pouvoir, dès lors qu'il s'appuie sur des « dires scientifiques » et qu'il s'avère plus protecteur pour les citoyens, il ne sera généralement pas annulé. Par contre, il pourra l'être si le plan approuvé par l'administration semble insuffisant en matière de sécurité<sup>557</sup>, lorsque l'enquête publique est irrégulière<sup>558</sup>, ou encore pour illégalité externe en raison de la modification de la délimitation après enquête publique trop importante qui aurait dû nécessiter une seconde enquête publique<sup>559</sup>.

316. Le juge, lorsqu'il est saisi, peut également effectuer un contrôle de légalité sur le permis de construire. Le PPR étant annexé au PLU/POS<sup>560</sup>, les prescriptions et contraintes qu'il prévoit sont opposables aux projets d'aménagement<sup>561</sup>. L'ensemble du contrôle que peut effectuer le juge administratif montre bien le rôle primordial qu'il détient en matière d'évaluation de la prévention des risques.

317. De plus, le contrôle préventif du juge est renforcé « d'une part, par deux arrêts très importants du Conseil d'Etat, juge administratif suprême, et, d'autre part, par l'apparition d'un véritable contrôle complet »<sup>562</sup>. Il résulte de l'arrêt *Albout*<sup>563</sup> de 1987 qu'en l'absence de PPRN et de document d'urbanisme, un permis de construire dans une zone à risque peut être refusé « même en l'absence de toute délimitation préfectorale »<sup>564</sup>. Quant à l'arrêt *Mentzler* de 1993, il affirme que « lors de l'élaboration du plan d'occupation des sols, la commune doit prendre en compte la délimitation par le préfet des terrains exposés aux risques naturels »<sup>565</sup>. Les règles appliquées sur ledit terrain doivent être aussi protectrices que celle édictées par l'arrêté préfectoral, « dans l'intérêt de la sécurité publique »<sup>566</sup>.

---

<sup>555</sup> Concernant le zonage, TA Lille, 23/04/2001, *Mlle Mireille vandriy et autres*, LPA 2001, n°174, p. 6 ; concernant le règlement, TA Nice, 5/02/2002, *Ministre de l'écologie et du développement durable*, req.n°00-1858.

<sup>556</sup> CRA-CAA Marseille, "Les plans de prévention des risques", Journée d'étude, *PUAM*, 2007, p. 174.

<sup>557</sup> Cour administrative d'appel de Marseille, 15/01/2010 n° 07MA00918.

<sup>558</sup> Cour administrative de Douai, N° 08DA00673, 10/12/2009.

<sup>559</sup> Cour administrative d'appel de Douai n° 07DA01896, 17/09/2009.

<sup>560</sup> Art. L. 126-1 C. urb. et art. L. 562-4 C. env.

<sup>561</sup> Voir notamment, CAA Bordeaux, 31 mars 2009 n°08BX00051 ; GILIG (D.), "Plan de prévention des risques naturels prévisibles", *Environnement*, 06/2009, n°81, p59 et notamment Art. L562-4 c. env., note 15, p. 1173.

<sup>562</sup> CALDERARO (N.), "Le juge administratif et les risques naturels", *Idem*.

<sup>563</sup> CE 23 oct. 1987, *Albout*, raisonnement confirmé par CE 10/05/1989, *Association Défense du patrimoine sétois c/ Commune de Sète*, Voir., GODBILLON (B.), "L'autorisation de construire et le risque naturel. Le droit de vigilance en droit de l'urbanisme", *AJDI*, 1999, p. 768.

<sup>564</sup> GODBILLON (B.), *Idem*.

<sup>565</sup> CE, 9/04/1993, *Mentzler* n°89300, Rec. Dalloz 1993, p. 140.

<sup>566</sup> CE, 9/04/1993, *Mentzler* n°89300, Rec. des décisions du Conseil d'Etat 1993.

318. En étudiant la jurisprudence, on constate que le juge va davantage dans le sens de la protection de la sécurité publique. Il sera plus enclin à annuler un PPR, si ce dernier s'avère insuffisamment protecteur. Par exemple, la Cour administrative d'appel de Marseille a annulé un PPR en raison d'un mauvais classement des zones au sein du zonage et d'une insuffisance au sein du règlement concernant les mesures de prévention et de protection à la charge des collectivités publiques permettant de limiter les risques d'inondations<sup>567</sup>. Comme le confirment Norbert Calderaro<sup>568</sup> et Anne-Laure Debono « en général le juge administratif reconnaît plus facilement l'erreur manifeste d'appréciation de la personne publique si le classement est insuffisamment protecteur »<sup>569</sup>, le juge se montre plus protecteur que l'administration.
319. Le plan de prévention des risques est donc un outil de prévention de premier plan qui va permettre de réglementer l'utilisation en fonction du risque encouru. Il se décline également au niveau du risque de submersion marine (B).

## B) Les spécificités du contenu des PPRSM.

320. Les PPRSM sont des documents spécifiques à la submersion marine, le cadre général est le même que pour les PPR. Le PPRSM, comme tout plan de prévention, identifie trois types de zones.
321. Dans la zone fortement exposée au risque de submersion (zone rouge), l'objectif est de limiter ou, lorsque c'est possible, réduire la vulnérabilité, et de restreindre tout développement urbain ou tout aménagement vulnérable ou susceptible d'accroître le niveau d'aléa sur les zones voisines. Les constructions sont donc interdites, mais des dérogations peuvent être prévues pour certains projets permettant de réduire le risque, des réparations de biens sinistrés sans mise en danger des occupants ou des extensions limitées.
322. Dans la zone moyennement exposée, (zone bleue), l'intensité du risque est plus faible, les submersions sont donc moins conséquentes. L'objectif est ici de limiter ou réduire la vulnérabilité par une adaptation des biens et activités présents, et par la prescription de mesures applicables, notamment, au travers des documents d'urbanisme. Des aménagements ou constructions sont donc autorisés sous réserve de prendre des mesures adaptées au risque. Le guide méthodologique précise que pour les submersions marines :

---

<sup>567</sup> CAA Marseille- 1ere chambre-formation 3-15/05/2008- n° 05MA03273

<sup>568</sup> CALDERARO (N.), « Le juge administratif et les risques naturels », *Droit de l'environnement*, n°115-janvier-février 2004, p. 24.

<sup>569</sup> DEBONO (A-L.), « Le contrôle de la légalité interne des plans de prévention des risques naturels », *AJDA*, n°18/2011, p. 999.

« On veillera à ce que la cote du plancher du premier niveau habitable soit fixée à une hauteur supérieure ou égale à la cote de référence, en construisant sur remblai ou en surélévation. Par ailleurs, les équipements ou stockages de produits sensibles seront hors d'eau ou étanches ».

323. Les prescriptions dans ces zones peuvent donc prévoir la création d'un niveau de refuge. Il s'agit de planchers destinés à accueillir, à une altitude appropriée, dans l'attente de secours, les résidents ou occupants des constructions à usage d'habitation ou d'hébergement (au-dessus de la cote des plus hautes eaux prévisibles). Cette zone doit être accessible de l'extérieur pour permettre l'intervention des secours par hélitreuillage et par bateau. La dimension de cette zone refuge est d'un m<sup>2</sup> par habitant. Elle sera donc variable en fonction du nombre d'habitants et de la typologie du bâti<sup>570</sup>. En outre, les mesures à prendre ne concernent pas seulement la protection des biens bâtis, mais également celle des réseaux. Par exemple, « le réseau d'assainissement des eaux usées devra être rendu étanche (tampons de regards notamment) de manière à limiter l'intrusion d'eaux parasites dans le réseau et en tête de station d'épuration »<sup>571</sup>.

324. Dans la zone non directement exposée au risque<sup>572</sup>, mais où une attention particulière doit être portée, compte tenu d'une possible aggravation du risque sur les zones voisines qui pourrait résulter de leur aménagement (zone blanche), les mesures prévues peuvent justement être intéressantes du point de vue de la protection du milieu : interdiction de tous les travaux, de toute construction, du stationnement, du pacage, du fauchage, du débroussaillage et de toute circulation en dehors des passages aménagés à cet effet. De plus, les opérations d'entretien autorisées doivent veiller à préserver la richesse et la sensibilité du milieu.

325. Ainsi, chaque zone comprend des dispositions communes. Les terrains dont le niveau est situé sous la cote de référence du niveau d'eau sont réputés inhabitables et inaménageables. Le principe est donc dans ces terrains l'interdiction de constructions, travaux et installations. Mais ces derniers peuvent être autorisés dans certain cas, notamment lors de travaux d'entretien des biens et activités implantées antérieurement à la publication du PPR.

326. La délimitation du zonage réglementaire est basée sur des critères d'importance variable, en fonction tout d'abord, de l'origine et de la gravité du risque, c'est à dire la nature et l'intensité de l'aléa. Ainsi, l'exposition des zones tiendra compte de l'importance de l'aléa submersion, lié aux paramètres tels que hauteur d'eau, vitesse d'écoulement, salinité des eaux. Ensuite, en fonction des enjeux, en particulier de

---

<sup>570</sup> Pour davantage de renseignement Voir MEDDE, *Aménagement d'une zone refuge dans l'habitat existant*. [en ligne] <http://www.developpement-durable.gouv.fr/> (01/07/2014).

<sup>571</sup> PPRSM de Loctudy 1999, [en ligne] [www.finistere.gouv.fr](http://www.finistere.gouv.fr)

<sup>572</sup> Voir notamment PREFECTURE du Finistère, *Plans de prévention des risques de submersion marine et risques littoraux*, 02/08/2012, [en ligne] <http://www.finistere.gouv.fr/> (25/05/2014)

l'urbanisation effective de l'espace, de l'existence et de la fiabilité des ouvrages de protection.

327. Proportionnellement à la présence de ce risque sur le territoire, le nombre de PPRSM prescrits et/ou approuvés avant 2010<sup>573</sup> était encore plus faible que pour l'ensemble des PPRN. Avant cette date et d'après les chiffres du ministère<sup>574</sup>, on dénombrait 71 PPRSM prescrits et seulement 46 approuvés. Il ressort de ces statistiques que seulement 7% des communes soumises à l'aléa submersion marine étaient couvertes par un PPRSM.
328. C'est en Bretagne que se trouvait le plus grand nombre de PPRSM approuvés, même si la majeure partie du littoral français est soumise au risque de submersion marine. Les régions Languedoc-Roussillon, Aquitaine et Nord-Pas-de-Calais sont particulièrement exposées. Dans les Bouches-du-Rhône, un PPRSM était à l'étude en Camargue sur les communes de Saintes-Maries-de-la-Mer, d'Arles et de Port-St-Louis du Rhône, communes fortement soumises aux risques de submersion, mais cette étude portait uniquement sur l'aléa<sup>575</sup>. Il n'y avait pas de PPRSM approuvé en PACA. Si le dossier départemental des risques majeurs identifie ce risque dans une dizaine d'autres communes comme, par exemple, Carry le Rouet, Cassis, la Ciotat, Marseille, Ensues-la-Redonne, Fos-sur-Mer, Martigues, Port-de-Bouc, Port-st-louis, Le Rove, Sausset-les-Pins, ce risque n'est pas pris en compte au sein des documents d'urbanisme dans la plupart de ces communes.
329. Si le PPRSM est le document de prévention des risques de submersion marine par excellence, il convient également d'étudier le schéma de prévention des risques qui est un document de coordination. (C)

C) Le schéma de prévention des risques, complément du Plan de Prévention des Risques (PPR).

330. Les schémas de prévention des risques<sup>576</sup> ont été créés par la loi du 30 juillet 2003<sup>577</sup> et codifiés initialement à l'article L. 565-2 du Code de l'environnement<sup>578</sup>. Ce document d'orientation<sup>579</sup>, qui peut être pris par le préfet en concertation avec les

---

<sup>573</sup> Année marquée par le passage de la tempête Xynthia.

<sup>574</sup> Chiffre au 17 janvier 2011, <http://www.developpement-durable.gouv.fr/Chiffres-clefs.13912.html> consulté le 13/09/2011

<sup>575</sup> Etude menée par le CETE méditerranée.

<sup>576</sup> Voir sur le sujet PONTIER (J-M.), « le droit de la prévention des risques, droit en devenir des sociétés développées d'aujourd'hui et de demain", in *Les plans de prévention des risques*, PUAM, 2007, p. 81.

<sup>577</sup> Loi n° 2003-699 du 30 juillet 2003 relative à la prévention des risques technologiques et naturels et à la réparation des dommages (1). NOR: DEVX0200176L, JORF n°175 du 31 juillet 2003 page 13021, texte n° 4.

<sup>578</sup> Depuis la loi Grenelle 2 l'article législatif est abrogé est figure désormais à l'art. R. 562-2 C. urb.

<sup>579</sup> Décret n°2005-4 du 4 janvier 2005 relatif au schéma de prévention des risques naturels, NOR: DEVP0420064D, JORF n°3 du 5 janvier 2005 page 240 texte n° 30, art. 1.



collectivités territoriales compétentes, peut venir compléter le PPR. La mise en œuvre de ce document est une faculté qui est offerte au préfet, ce dernier n'y est nullement tenu<sup>580</sup>. Le Code de l'environnement<sup>581</sup> énumère les domaines dans lesquels ce schéma conduit les actions : connaissance du risque, surveillance et prévision des phénomènes, information et éducation sur les risques, prise en compte des risques dans l'aménagement du territoire, travaux permettant de réduire le risque, retour d'expérience. A l'échelon du département, le préfet établit un simple recensement des moyens pour intervenir face à un risque naturel. Il ne s'agit pas d'un document de planification et ne semble pas « susceptible d'être invoqué par des tiers, en tant que tel. (...) Il ne s'inscrit pas non plus dans ce qu'il est convenu d'appeler la hiérarchie des normes d'urbanisme »<sup>582</sup> ; c'est un instrument de coordination des différents intervenants. L'amendement instituant le schéma de prévention des risques « n'a donné lieu à aucune discussion, ce qui laisse planer un doute sur la portée d'une telle disposition »<sup>583</sup>. Cette absence de portée se ressent dans la pratique où seulement une dizaine de schémas de prévention des risques naturels ont été élaborés sur le territoire national<sup>584</sup>.

331. Après avoir étudié le plan de prévention des risques, il convient désormais d'étudier l'intégration des risques au sein de la gestion intégrée des zones côtières. (GIZC)

## **§2) L'intégration de la planification des risques littoraux dans la Gestion Intégrée des Zones Côtières. (GIZC)**

332. A l'heure actuelle une nouvelle stratégie se développe à travers la Gestion Intégrée des Zones Côtières (GIZC). Ce nouveau mode de gestion du littoral intègre la notion de développement durable<sup>585</sup>. En effet, le géographe Philippe Deboudt<sup>586</sup> considère la GIZC comme :

*« Un processus dynamique qui réunit gouvernement et société, science et décideur, intérêts publics et privés en vue de la préparation et de l'exécution d'un plan de protection*

---

<sup>580</sup> Loi 2003-699 du 30 juillet 2003 relative à la prévention des risques technologiques et naturels et à la réparation des dommages, NOR: DEVX0200176L, JORF n°175 du 31 juillet 2003 page 13021 texte n° 4, codifiée à l'article L565-2 du Code de l'environnement.

<sup>581</sup> Art. L. 565-2 C. env.

<sup>582</sup> CANS (C.), *Traité des risques naturels*, ed. Le moniteur Paris, 2010, pp. 452-453.

<sup>583</sup> Art. L. 562-2 C. env.

<sup>584</sup> CANS (C.)(Dir.), *op. cit.* p. 454.

<sup>585</sup> Art. L. 110-1 II., C.env «Le développement durable vise à satisfaire les besoins de développement et la santé des générations présentes sans compromettre la capacité des générations futures à répondre aux leurs»; Voir aussi PRIEUR (M.) *Droit de l'environnement*, 6<sup>ème</sup> édition précis Dalloz-2011, pp. 83 et s.

<sup>586</sup> DEBOUDT (P.), « La place de la nature dans la GIZC en France », *Océanis*, 30/1, 2004.

*et de développement des systèmes et ressources côtières. (...) La GIZC apparaît ainsi comme l'instrument privilégié du développement durable (...), en réconciliant développement et équilibre biologique des ressources sur le long terme et en liant définitivement les questions environnementales et sociales ».*

333. La Gestion Intégrée des Zones Côtière n'est plus une politique « sectorielle et ignorante des relations d'interdépendance entre la mer et la terre, mais prend [désormais] en compte à la fois tous les effets du développement côtier sur l'environnement terrestre et maritime »<sup>587</sup>. La GIZC a été consacrée au travers de textes internationaux (A), elle peut jouer un véritable rôle dans la prise en compte des risques naturels (B).

#### A) La consécration de la GIZC.

334. Pendant longtemps la GIZC n'était rien de plus qu'un outil supplémentaire dans l'arsenal législatif visant à protéger les zones côtières. Les grandes lignes de la GIZC ont été consacrées par la convention des Nations Unies pour l'environnement et le développement à Rio de Janeiro en 1992 et, plus particulièrement, à travers la déclaration de Rio<sup>588</sup>, et l'agenda 21<sup>589</sup>. En 1994<sup>590</sup> la Commission européenne lance un projet d'aménagement des zones côtières, avec 35 projets locaux et régionaux répartis sur l'ensemble des côtes européennes<sup>591</sup>. A la suite de ce programme, en 2002, la GIZC fait l'objet d'une recommandation<sup>592</sup> par les instances de l'Union européenne, dont la mise en œuvre en France a été décidée par le Comité Interministériel de la Mer du 16 février 2004<sup>593</sup> relayé quelques mois plus tard par une décision du Comité Interministériel d'aménagement et de développement du territoire (CIADT)<sup>594</sup>. En revanche, cette dernière n'était pas contraignante comme l'a rappelé le tribunal administratif d'Amiens dans une décision du 23 avril 2007<sup>595</sup>.

---

<sup>587</sup> PRIEUR (M.), *Droit de l'environnement*, droit durable, ed. Bruylant, Bruxelles 2014, p. 806.

<sup>588</sup> Déclaration de Rio sur l'environnement et le développement principes de gestion des forêts, Sommet Planète Terre, <http://www.un.org/french/events/rio92/rio-fp.htm>

<sup>589</sup> Chapitre XVII de l'agenda 21, [en ligne] <http://www.un.org/french/ga/special/sids/agenda21/action17.htm>

<sup>590</sup> Résolution du 6 mai 1994 de l'Union Européenne.

<sup>591</sup> Commission Environnement Littoral, *Pour une approche intégrée de gestion des zones côtières*, 09/2002, p. 3, [en ligne]

<http://envlit.ifremer.fr/content/download/27413/222390/version/2/file/rapportfinalCEL.pdf> (10/04/2014).

<sup>592</sup> Recommandation 2002/413/CE du Parlement européen et du Conseil, du 30 mai 2002, relative à la mise en œuvre d'une stratégie de gestion intégrée des zones côtières en Europe.

<sup>593</sup> MEDDE, La gestion intégrée des zones côtières in *La gestion intégrée des activités*, (17/01/2010), [en ligne] <http://www.developpement-durable.gouv.fr/La-gestion-integree-des-zones.html> (10/04/2014).

<sup>594</sup> *Synthèse des décisions du CIADT du 14 septembre 2004*, (Voir 29/09/2004), [en ligne] [http://envlit.ifremer.fr/infos/actualite/2004/synthese\\_des\\_decisions\\_du\\_ciadt\\_du\\_14\\_septembre\\_2004](http://envlit.ifremer.fr/infos/actualite/2004/synthese_des_decisions_du_ciadt_du_14_septembre_2004) (10/04/2014).

<sup>595</sup> TA Amiens, 23/04/2007, n°0601149.

335. En 2008, le protocole de Madrid<sup>596</sup> est signé. Il introduit « la GIZC en Méditerranée. Il est le premier traité international consacré à la gestion intégrée de cette zone fragile et convoitée »<sup>597</sup>. La GIZC n'aura un cadre juridique contraignant de coopération internationale qu'en mars 2011, à la suite de la ratification du protocole par un sixième pays<sup>598</sup>, la Syrie. En France, un décret de 2013 porte publication du protocole relatif à la gestion intégrée des zones côtières<sup>599</sup>. Même si le protocole de Madrid ne concerne que la zone méditerranéenne, la GIZC devrait s'étendre par la suite à l'ensemble des zones côtières.

336. La GIZC permet de mettre en place une politique de lutte contre les risques littoraux qui prend en compte les enjeux locaux. Selon le secrétariat général de la mer<sup>600</sup> l'expression « Gestion Intégrée des Zones Côtières » résume l'essentiel de l'approche :

- « zones côtières » fait ressortir la nécessité de traiter simultanément terre et mer.
- « gestion » fait apparaître le caractère dynamique du traitement des problèmes, par rapport à l'approche peu évolutive des réglementations et des schémas de planification.
- enfin, « intégrée » souligne la nécessité de traiter simultanément tous les problèmes dans la recherche d'une solution globale<sup>601</sup>.

337. Pour la mise en œuvre de la GIZC il va falloir définir un périmètre pertinent, en fonction des enjeux et non du territoire administratif. Ce sont les enjeux qui définiront le territoire pertinent. Pour définir les enjeux, ainsi que les objectifs visés, il est nécessaire d'effectuer une concertation avec l'ensemble des acteurs, c'est-à-dire des associations à l'Etat en passant par les collectivités, les acteurs socio-économiques... Une concertation du local au global est donc requise. Les règles de gestion ainsi que leur mise en œuvre doivent être définies en commun par une structure opérationnelle autonome, à laquelle devraient être déléguées certaines attributions telles que la gestion foncière.

338. Au niveau français cette structure est aujourd'hui le conseil national de la mer et des littoraux, qui a succédé, à la suite du Grenelle 2, au Conseil national du

---

<sup>596</sup> Protocole relatif à la gestion intégrée des zones côtières, JO de l'UE, 4.2.2009 L34/19.

<sup>597</sup> PRIEUR (M.), « Le Protocole de Madrid à la Convention de Barcelone relatif à la gestion intégrée des zones côtières de la Méditerranée », [Vertigo] - la revue électronique en sciences de l'environnement, 2011, Hors-série 9, [En ligne] URL : <http://vertigo.revues.org/10933> (10/04/2014).

<sup>598</sup> Les pays signataire par ordre de ratification sont : Slovénie, France, Albanie, Espagne, UE, Syrie, Monténégro. Programme d'action prioritaire, centre de gestion côtière : [http://www.pap-thecoastcentre.org/about.php?blob\\_id=56&lang=fr](http://www.pap-thecoastcentre.org/about.php?blob_id=56&lang=fr)

<sup>599</sup> Décret n°2013-531 du 24 juin 2013 portant publication du protocole relatif à la gestion intégrée des zones côtières (GIZC) de la Méditerranée, signé à Madrid le 21 janvier 2008, NOR: MAEJ1313822D, JORF n°0146 du 26 juin 2013 page 10514 texte n° 1.

<sup>600</sup> SECRETARIAT GENERAL DE LA MER, fiche :La gestion intégrée des zones côtières, 18 décembre 2003, [en ligne] <http://storage.canalblog.com/90/74/127216/7521345.pdf> (03/03/2011)

<sup>601</sup> Idem.

littoral<sup>602</sup>. Le projet envisagé doit également être réalisable financièrement, afin de pouvoir garantir une action sur le long terme. Le secrétariat de la mer recommande également pour faire cela un système d'indicateurs qui permettrait le suivi « des principaux enjeux du projet (état de l'environnement, foncier, etc.), l'évaluation de la gestion et la réorientation éventuelle des décisions de gestion »<sup>603</sup>.

339. Comme le rappelle le MEDEML, la gestion intégrée des zones côtières est un processus qui a pour objectif de réunir autour d'un même projet de développement durable des acteurs aux intérêts souvent divergents. Effectivement, le littoral est à la fois un milieu naturel, riche de son écosystème, mais est aussi une zone à forts enjeux économiques. Dès lors, des points de vue fondamentalement opposés vont s'affronter, avec, d'un côté, ceux prônant la protection de l'environnement et, de l'autre, ceux prônant le développement économique. La GIZC vise donc à concilier ces intérêts, même si cette protection relève davantage d'un objectif économique, celui d'assurer la pérennité des activités maritimes qui sont menacées par des pressions environnementales<sup>604</sup>. « De ce fait, le milieu marin n'a pas à être protégé pour lui-même, mais en raison de son utilité économique »<sup>605</sup>.

340. Malgré le « dévoiement des enjeux environnementaux »<sup>606</sup>, cette approche permet tout de même de protéger le littoral. Pour ce faire il ne faut pas avoir une vision dichotomique de cette zone avec d'un côté l'environnement et de l'autre l'homme, mais plutôt une vision holistique<sup>607</sup>. C'est ce que décrit Maryvonne Bodiguel qui démontre bien que toutes les « positions » socio-politiques, économiques et écologiques<sup>608</sup> se recoupent, et de ce fait doivent être traitées comme un ensemble, afin que celles-ci s'articulent et soient efficaces. La GIZC est en fait un « principe organisateur » pour un ensemble, et non un instrument<sup>609</sup>.

---

<sup>602</sup> Le CNL a été créé par la loi n°2005-157 du 23 février 2005 relative au développement des territoires ruraux. JO n°46 du 24/02/2005 ; rectificatif : JORDF n°51 du 2 mars 2005.

<sup>603</sup> SECRETARIAT GENERAL DE LA MER, fiche : La gestion intégrée des zones côtières, *op. cit.*

<sup>604</sup> Commission Européenne, *Livre vert sur une politique maritime*, 06/2006, acte, 22/11/2007 [en ligne] [http://europa.eu/legislation\\_summaries/maritime\\_affairs\\_and\\_fisheries/maritime\\_affairs/166029\\_fr.htm](http://europa.eu/legislation_summaries/maritime_affairs_and_fisheries/maritime_affairs/166029_fr.htm) (11/04/2014).

<sup>605</sup> DROBENKO (B.), "Entre écosystèmes et territoires : quelle planification pour les espaces relevant de la GIZC ?", in *Les territoires de GIZC : rénover la vision intégrée de la mer et du littoral*, VertigO - la revue électronique en sciences de l'environnement Hors-série 18 | Décembre 2013, [En ligne] <http://vertigo.revues.org/14271> (11/04/2014)

<sup>606</sup> BILLET (P.), "Aspects environnementaux du Livre vert de la Commission sur les mers et océans et de la communication sur la gestion intégrée des zones côtières", in *Quelle stratégie européenne pour la gestion intégrée européenne des zones côtières ?*, VertigO - la revue électronique en sciences de l'environnement, Hors-série 5 | mai 2009, [En ligne] <http://vertigo.revues.org/8348> (11/04/2014).

<sup>607</sup> BAWEDIN (V.), « *La gestion intégrée des zones côtières confrontées aux dynamiques territoriales, dans le Bassin d'Arcachon et sur la côte Picarde* », thèse de doctorat de géographie, Université de Nantes, 2009, p20.

<sup>608</sup> BODIGUEL (M.) (dir.), « *Le littoral entre nature et politique* », L'Harmattan, collection « environnement », Paris, 1997, p23.

<sup>609</sup> MEUR-FEREC (C.), « La GIZC à l'épreuve du terrain : premiers enseignements d'une expérience française. », *Développement durable et territoires*, 28/09/2007, §51 [En ligne]

341. Ainsi, la GIZC est un outil légal unique, tourné vers l'avenir, qui promeut le développement durable des côtes. Pour ce faire, il prend en considération toutes les problématiques majeures pour l'environnement côtier et sa protection au 21<sup>e</sup> siècle. En revanche, la GIZC est pour l'instant, comme le stipulent notamment Michel Prieur et Catherine Meur-Ferec, une sorte « d'utopie »<sup>610</sup>, « d'idéal vers lequel tendre »<sup>611</sup>. Pour être rendue effective elle doit s'inscrire dans une démarche de long terme « qui vient assurer que les activités humaines prennent en considération, (...) une économie équilibrée, des objectifs et des priorités sociaux et environnementaux »<sup>612</sup>. En effet, comme le souligne Michel Prieur, la GIZC ne se décrète pas, c'est un processus qui ne peut s'accomplir que par une forte impulsion étatique en collaboration avec les collectivités territoriales qui « doit pouvoir s'appuyer sur une vraie légitimité fondée sur du droit »<sup>613</sup>.

342. La GIZC est désormais inéluctable en raison notamment du changement climatique, du développement du tourisme et de l'urbanisation non maîtrisée<sup>614</sup>, mais aussi des risques encourus sur les zones côtières (B).

#### B) La prise en compte du risque dans le cadre de la GIZC.

343. La GIZC peut jouer un rôle important en matière de prévention des risques, d'une part, en incitant à la collaboration des acteurs publics et privés et, d'autre part, en renforçant la protection du littoral (1). En revanche, pour pouvoir pleinement s'appliquer il convient d'articuler la GIZC avec la planification existante (2).

##### 1) Les dispositions de la GIZC en matière de risques.

344. Ce protocole contraignant relatif à la gestion intégrée des zones côtières en méditerranée<sup>615</sup>, prévoit la prise en compte des risques naturels et de leur prévention de manière explicite et implicite.

---

<http://developpementdurable.revues.org/4471> (13/04/2014)

<sup>610</sup> *Ibid.*, note 7 et 8.

<sup>611</sup> *Ibid.* §51.

<sup>612</sup> *Idem.*

<sup>613</sup> PRIEUR (M.), « Conclusion : Rapport de synthèse sur la gestion intégrée des zones côtières », *VertigO - la revue électronique en sciences de l'environnement*, Hors-série 5 | mai 2009, note 7 et 8 [En ligne]

<http://vertigo.revues.org/8428> ; DOI : 10.4000/vertigo.8428

<sup>614</sup> *Idem.*

<sup>615</sup> Protocole relatif à la GIZC en méditerranée signé à Madrid 21 janvier 2008.

345. En premier lieu l'article 5 du protocole<sup>616</sup> demande de prendre en compte et d'atténuer non seulement les effets des aléas naturels, mais aussi du changement climatique<sup>617</sup>. Il dispose que les parties prenantes sont :

« *Inquiètes des risques qui pèsent sur les zones côtières du fait des changements climatiques susceptibles d'entraîner, entre autres, une élévation du niveau des mers et conscientes de la nécessité d'adopter des mesures durables pour réduire les effets négatifs des phénomènes naturels* ».

346. Ce protocole incite donc « clairement les États membres à se préoccuper de la question de la vulnérabilité des littoraux méditerranéens à l'élévation du niveau marin »<sup>618</sup>. Dès lors, la GIZC en tant que politique globale peut devenir un élément incontournable de la politique de prévention et de gestion du risque.

347. En second lieu, dans un souci de protection de la zone côtière, le protocole dispose également que les États parties doivent prévoir une zone d'inconstructibilité à compter du niveau atteint par les plus grands flots d'hiver, avec une marge de sécurité de 100 mètres en raison du changement climatique<sup>619</sup>. Cette disposition correspond à la bande d'inconstructibilité des 100 mètres figurant dans la loi littoral française<sup>620</sup> et appliquée par la France depuis plus de 25 ans. La GIZC sur ce point ne semble pas apporter de grande nouveauté en droit français. Le droit national français est même davantage contraignant. En effet, l'article L. 146-4 III du Code de l'urbanisme prévoit que cette bande d'inconstructibilité puisse être portée « à plus de cent mètres, lorsque des motifs liés à la sensibilité des milieux ou à l'érosion des côtes le justifient ». Pour autant, cette disposition de la GIZC n'est pas dénuée d'intérêt ; pour les pays consacrant déjà une politique spécifique sur leur littoral, la GIZC vient renforcer cette protection et réaffirmer l'importance de cette zone. L'Espagne a d'ailleurs relancé récemment l'application de sa « *ley de costas* »<sup>621</sup>, avec notamment une prise en compte des effets du changement climatique. Pour les autres pays méditerranéens, comme le Maroc ou la Tunisie, cette disposition de la GIZC constitue une véritable avancée, elle leur permet de mettre en œuvre une politique propre au littoral et de tenter d'harmoniser les politiques en la matière<sup>622</sup>.

---

<sup>616</sup> Protocole relatif à la GIZC en méditerranée signé à Madrid 21 janvier 2008, Partie 2, Art.5 b.

<sup>617</sup> *Ibid.* art. 5, e).

<sup>618</sup> LAMBERT (M-L.), "GIZC et élévation du niveau marin : vers une gestion innovante des littoraux vulnérables", *Vertigo - la revue électronique en sciences de l'environnement*, in *Les territoires de GIZC : rénover la vision intégrer de la mer et du territoire*, Hors-série 18 | Décembre 2013, [en ligne] <http://vertigo.revues.org/14331> (11/04/2013).

<sup>619</sup> Protocole relatif à la GIZC *op. cit.* (Article 8, 2)a).

<sup>620</sup> Loi n°86-2 du 3 janvier 1986, *op. cit.*

<sup>621</sup> Ministerio de Agricultura [Alimentación y Medio Ambiente](http://www.magrama.gob.es/es/costas/temas/modificacion-de-la-ley-de-costas/), *Modificación de la Ley de Costas*, [en ligne] <http://www.magrama.gob.es/es/costas/temas/modificacion-de-la-ley-de-costas/> (11/04/2014).

<sup>622</sup> Voir PREVOT (A.) « Enjeux et perspective de gestion durable des zones humides côtières et du littoral méditerranéen-Recherche sur les actions exemplaires de GIZC en Algérie, en France et au Maroc », Aix-Marseille III, 2010-2011, 102p.

2) Une mise en œuvre concrète : la relocalisation de la route de Sète à Marseillan.

348. En 2005, l'Etat a lancé un appel à projets pour la mise en œuvre de la GIZC, concernant l'ensemble des côtes françaises. Contre toute attente, ce dernier a connu un véritable succès, 49 projets ont été déposés et 25 retenus. L'ensemble des projets retenus avait notamment comme point commun d'intégrer la GIZC au sein des politiques publiques d'aménagement du territoire, d'urbanisme et d'environnement. Il est alors apparu que le SCOT peut s'articuler de manière forte à un processus GIZC. Catherine Meur-Ferec<sup>623</sup> explique ce phénomène principalement par deux raisons :

- Lors de l'appel à projet la plupart des collectivités avaient élaboré leur SCOT.
- Le SCOT qui permet d'exprimer les grandes lignes de l'aménagement choisies par les collectivités, sur un territoire élargi qui semble le plus pertinent pour une gestion intégrée.

349. La GIZC semble donc être, en théorie comme en pratique, un outil complexe mais qui peut s'avérer efficace lorsque l'ensemble des mesures la caractérisant sont appliquées. Plusieurs exemples d'expérimentation de la GIZC ont vu le jour sur le littoral français, notamment en Gironde<sup>624</sup> ou en Languedoc Roussillon.

350. Le lido de Sète à Marseillan, est une bande sableuse de 11 kilomètres qui sépare l'étang de Thau de la mer. Il représente un fort intérêt écologique. L'érosion côtière, aggravée par la présence de la route, remet en cause la pérennité de ses activités économiques et commençait à devenir très onéreuse en raison de la remise en état régulière de la route qui subissait des dommages dus aux tempêtes hivernales<sup>625</sup>. Un projet de déplacement de la route et de restauration de la plage a donc été mis en œuvre, constituant un exemple, en termes de méthode comme de contenu, de la gestion intégrée des zones côtières en Europe.

351. Ce projet comporte deux volets : un volet terrestre et un volet maritime. Son coût total est de 52,5 millions d'euros € HT<sup>626</sup>.

---

<sup>623</sup> MEUR-FEREC (C.), « La GIZC à l'épreuve du terrain : premiers enseignements d'une expérience française. », *op. cit.* §24.

<sup>624</sup> ANEL – à la tête de Buch 28<sup>ème</sup> journée de l'ANEL pour un développement équilibré du littoral : la gestion intégrée des zones côtières, 28 avril au 30 avril 2005 [en ligne] <http://www.anel.asso.fr/archives/actes-je-la-teste-2005.doc>

<sup>625</sup> Voir, HERISSON. (N.), LAURIOL (C.), BOURDAT (E.), *De la recommandation européenne sur la GIZC à sa mise en œuvre locale : protection et aménagement durable du lido de Sète à Marseillan*, [en ligne] <http://www.onml.fr/articles/de-la-recommandation-europeenne-sur-la-gizc-a-sa-mise-en-oeuvre-locale-protection-et-amenagement-durable-du-lido-de-sete-a-marseillan/> (15/06/2014)

<sup>626</sup> « Le projet s'inscrit dans le cadre de l'article 40 du règlement (CE) n°1083/2006 du 11 juillet 2006 en tant que « Grand projet ». Après évaluation par la Commission européenne, le projet a reçu l'approbation de la contribution financière du FEDER par décision C(2009)9758 du 30 novembre 2009 » COMMISSION EUROPEENNE, L'Europe en Languedoc-Roussillon, *La protection et l'aménagement durable du Lido de Sète à Marseillan*, [en ligne] [www.languedoc-roussillon.eu/projets/index.php?id\\_view=35](http://www.languedoc-roussillon.eu/projets/index.php?id_view=35) (19/06/14)



352. Ce projet visait à « reculer la route littorale afin de reconstruire une large plage de plus de 70 m et son système dunaire, pour rétablir un fonctionnement normal de la plage et assurer une protection durable contre l'érosion. Il convient, pour cela, de recréer une voie littorale traitée comme une voie de découverte du lido, avec piste cyclable et navette de desserte, de mettre fin au stationnement anarchique et dangereux, de différencier trois types de plage (sauvage, semi-naturelle et urbaine) en fonction de leur niveau d'équipement et de leur accessibilité et de requalifier les milieux naturels dégradés, tout en conservant des conditions d'exploitation viables pour l'activité viticole. Le projet de lido de Sète à Marseillan constitue :

« Une déclinaison opérationnelle «des orientations stratégiques pour la gestion de l'érosion en Languedoc-Roussillon » comme des conclusions formulées par l'étude « Eurosion » prise en charge par la Direction Générale pour l'Environnement, à l'initiative du Parlement européen »<sup>627</sup>.

353. Cependant, ce projet de réaménagement a été contesté. Le Réseau Hippocampe, association de protection de l'environnement sur le littoral méditerranéen, craint que le projet ait pour véritable objectif de rentabiliser la plage plutôt que véritablement protéger le littoral et de vendre les futurs terrains réaménagés à des acteurs privés, notamment des promoteurs, aux dépens des espaces naturels, mais aussi des activités traditionnelles du site<sup>628</sup>. Pour l'instant il n'en est rien, si l'accès à la plage est effectivement possible uniquement par stationnement payant, on peut aussi y accéder par la piste cyclable, à pied ou par bus. La circulation est désormais optimisée, la plage est retrouvée<sup>629</sup>.

### **§3) Les Plans de Gestion des Risques Inondation (PGRI) issus de la directive inondation 2007/60/CE.**

354. « L'évaluation et la gestion du risque d'inondation s'inscrit dans le cadre du schéma instauré par la DCE n°2000/60 »<sup>630</sup>. La directive européenne cadre sur l'eau<sup>631</sup>, « a pour objectif d'atteindre d'ici 2015 un bon état général tant pour les eaux

---

<sup>627</sup> DURANT (P.), HEURTEUFEUX (H.), *Le lido de Sète Marseillan*, Atelier des 27 et 28 septembre 2005. EUCC France, [en ligne]

<http://www.eucc.net/euccfrance/Ateliers%20-%20r%E9sum%E9s/Atelier%20de%20Sete.pdf> (23/05/2012)

<sup>628</sup> Association Sauvons la plage libre, OBSERVATIONS POUR L'ENQUÊTE PUBLIQUE SUR L'AMÉNAGEMENT DU LIDO DE SETE A MARSEILLAN déposées par les associations Réseau Hippocampe, Sète à Bâbord et Sauvons la Plage Libre, [en ligne]

<http://sauvonslaplagelibre.free.fr/ObervationsEnqueteLidoSete.html>

<sup>629</sup> V. THAU AGGLO, le lido de Sète à Marseillan, [en ligne] [www.tau-agglo.fr/-Le-Lido-html](http://www.tau-agglo.fr/-Le-Lido-html) (07/09/2014)

<sup>630</sup> DROBENKO (B.), "Directive inondation : la prévention impérative", *RJE*, 01/2010, n°1, p. 28.

<sup>631</sup> La directive 2000/60/CE du Parlement européen et du Conseil du 23 octobre 2000 établissant un cadre pour une politique communautaire dans le domaine de l'eau. JO L 327 du 22.12.2000, p. 1. Directive modifiée par la décision n° 2455/2001/CE (JO L 331 du 15.12.2001, p. 1).



souterraines que pour les eaux superficielles, y compris les eaux estuariennes et côtières »<sup>632</sup>. Si son objectif principal n'est pas d'atténuer le risque d'inondation, elle y contribue de manière indirecte en imposant aux Etats de travailler par districts hydrographiques<sup>633</sup>. Au total 14 districts hydrographiques sont établis en France<sup>634</sup>. Cette directive ne tient cependant pas compte des évolutions futures dues au changement climatique.

355. Dans une communication du 12 Juillet 2004<sup>635</sup> intitulée «*Gestion des risques liés aux inondations — prévention, protection et mitigation des inondations*», la Commission établit un constat sur les inondations majeures en Europe entre 1998 et 2002 : elle en dénombre plus de 100. « L'urgence exigeait dès lors une intervention communautaire »<sup>636</sup>. De plus, selon la Commission, il devrait y avoir avec le changement climatique, une augmentation de la fréquence des catastrophes naturelles. Ainsi, pour éviter ces phénomènes, la Commission préconise d'établir un cadre de gestion des risques inondations à l'échelle de l'Union européenne. Auparavant l'Union européenne ne disposait d'aucune légitimité pour intervenir dans la prévention<sup>637</sup>. Aujourd'hui, cette intervention se justifie par le fait que « les inondations constituent une menace susceptible de provoquer des pertes de vies humaines et le déplacement de populations, de nuire à l'environnement, de compromettre gravement le développement économique et de saper les activités économiques de la communauté »<sup>638</sup>. Ces mesures, conformément au principe de subsidiarité et de proportionnalité consacrés à l'article 5 du traité de l'Union européenne<sup>639</sup>, laisse une grande marge de manœuvre au niveau local et régional.

356. Ainsi, la directive inondation de 2007<sup>640</sup>, transposée en droit interne par la loi Grenelle 2<sup>641</sup>, est novatrice. Elle est le premier texte communautaire qui « propose un

---

<sup>632</sup> MEDDE, *La directive cadre européenne sur l'eau*, 19/03/2013, [en ligne] <http://www.developpement-durable.gouv.fr/Les-objectifs.html> (09/04/2014).

<sup>633</sup> Art. 3 de la 2000/60/CE, *op. cit.*

<sup>634</sup> MEDDE, *Mise en œuvre de la DCE et politique locale de l'eau*, Observations et statistiques, 12/12/2011, [en ligne]

<http://www.statistiques.developpement-durable.gouv.fr/lessentiel/ar/240/1108/dce-districts-hydrographiques-francais.html> (09/04/2014).

<sup>635</sup> Communication du 12 juillet 2004 au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions intitulée «*Gestion des risques liés aux inondations — prévention, protection et mitigation des inondations*»,

<sup>636</sup> CANS (C.) (Dir.), *et al.*, *Traité de droit des risques naturels*, Le moniteur, Paris 2014, p. 410.

<sup>637</sup> *Ibid.* p. 411.

<sup>638</sup> Directive 2007/60/CE considérant (6).

<sup>639</sup> Traité de l'Union européenne signé le 7 février 1992 à Maastricht.

<sup>640</sup> 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. JO de l'Union européenne L288 du 06.11.2007

<sup>641</sup> Loi 2010-788 du 12 juillet 2010, portant engagement national pour l'environnement, *op. cit.* ; Sur cette transposition Voir, notamment BILLET (P.), "Grenelle 2 de l'environnement et collectivités territoriales", *Revue juridique de l'environnement et du développement durable*, Août-Septembre 2010, n°8-9, pp. 23-24.

cadre global pour la gestion d'un risque naturel »<sup>642</sup>. Elle établit un cadre visant à réduire les risques de dommages provoqués par les inondations<sup>643</sup>.

357. L'article 2 de cette directive définit l'inondation comme une « *Submersion temporaire par l'eau des terres qui ne sont pas submergées en temps normal* ». Les rédacteurs ont pris soin de préciser qu'il peut s'agir d'inondations dues à la mer<sup>644</sup>. Cette directive est complète dans sa définition de l'inondation, elle traite l'ensemble des inondations quelles que soient leurs origines. Son programme se découpe en 3 étapes :

- Procéder pour chaque district hydrographique avant le 22 décembre 2011 à une évaluation préliminaire des risques d'inondation (EPRI), fondée sur des données historiques<sup>645</sup>. Elle doit notamment tenir compte des inondations survenues dans le passé et de l'impact du changement climatique sur le long terme<sup>646</sup>.
- Chaque Etat membre doit procéder à l'identification des territoires à risque important (TRI) avant le 12 décembre 2012<sup>647</sup> ;
- La mise en place d'un plan de gestion du risque inondation<sup>648</sup> définit « *pour chaque district, les objectifs de réduction des conséquences négatives des inondations sur les enjeux humains, économiques, environnementaux et patrimoniaux et les mesures à mettre en œuvre pour les atteindre. Il sera également articulé avec le SDAGE* »<sup>649</sup>, avant le 22 décembre 2015.

358. Ces PGRI, comme le rappelle une circulaire de 2011<sup>650</sup>, sont établis une fois les actes préparatoires réalisés. Les actes préparatoires sont constitués par « l'évaluation préliminaire des risques d'inondation (EPRI), la sélection des territoires à risque important d'inondation (TRI) et la cartographie des inondations »<sup>651</sup>. La

---

<sup>642</sup> CANS (C.) (Dir.) et al., *op. cit.* p. 410.

<sup>643</sup> Directive inondation 2007/60/ CE *op.cit.* art.1 « (...) d'établir un cadre pour l'évaluation et la gestion des risques d'inondation, qui vise à réduire les conséquences négatives pour la santé humaine, l'environnement, le patrimoine culturel et l'activité économique associés aux inondations dans la Communauté. »

<sup>644</sup> Directive 2007/60/CE, article 2,1° « [...] Cette notion recouvre les inondations dues aux crues des rivières, des torrents de montagne et des cours d'eau intermittents méditerranéens ainsi que les inondations dues à la mer dans les zones côtières et elle peut exclure les inondations dues aux réseaux d'égouts; »

<sup>645</sup> Directive 2007/60/CE, *op. cit.*, Art. 4

<sup>646</sup> *Idem.*

<sup>647</sup> *Ibid.* Art. 5.

<sup>648</sup> *Ibid.* Art. 7 et 8 ; Art. L. 566-7 C. env., (L. n°2010-788 du 1<sup>er</sup> juillet 2010, art. 221-I) ; Voir BILLET (P.), "Grenelle 2 de l'environnement et collectivités territoriales", *op.cit.*, p24 ; V. DROBENKO (B.), "Directive inondation : la prévention impérative", *op.cit.*, p32 à 35 ; V. LESSIGNE (F.), "De la loi littoral à la prévention du risque inondation", *op. cit.*, p 1770-1771.

<sup>649</sup> Circulaire du 16 juillet 2012, relative à la mise en œuvre de la phase « cartographie » de la directive européenne relative à l'évaluation et à la gestion des risques inondations, NOR : DEVP1228419C, [en ligne] [http://www.bulletin-officiel.developpement-durable.gouv.fr/fiches/BO201214/met\\_20120014\\_0100\\_0044.pdf](http://www.bulletin-officiel.developpement-durable.gouv.fr/fiches/BO201214/met_20120014_0100_0044.pdf) (09/04/2014).

<sup>650</sup> Circulaire du 5 juillet 2011 relative à la mise en œuvre de la politique de gestion des risques inondation, NOR : DEVP1114677C. [en ligne] [http://circulaire.legifrance.gouv.fr/pdf/2011/08/cir\\_33616.pdf](http://circulaire.legifrance.gouv.fr/pdf/2011/08/cir_33616.pdf) (09/04/2014).

<sup>651</sup> *Idem.*

transposition de la directive limite l'élaboration des PGRI aux territoires « dans lesquels il existe un risque d'inondation important ayant des conséquences de portée nationale »<sup>652</sup>. Il semble donc que la transcription de la directive se fasse « *a minima* ». Effectivement, comme le souligne Frederic Lessigne<sup>653</sup>, la directive ne limite pas seulement à l'élaboration de PGRI aux territoires à risque d'inondation important de l'article L. 566-5 du Code de l'environnement. Il apparaît donc « une transposition imparfaite de la directive précitée »<sup>654</sup>. Le littoral peut lui aussi faire l'objet d'un PGRI<sup>655</sup>, « dont la directive pose le cadre et dont le Code de l'environnement fixe le contenu et les procédures »<sup>656</sup>. En revanche la submersion marine ne fait pas l'objet d'une attention particulière par la directive inondation<sup>657</sup>.

359. Les deux premières étapes ont d'ores et déjà été accomplies. Ainsi 122 TRI ont été identifiés en France, dont 34 TRI submersions marines. Ils englobent 69% de la population potentiellement soumise aux risques de submersion marine.

360. Concernant les PGRI, l'Etat a décidé de les encadrer par une stratégie nationale de gestion des risques d'inondation « qui rassemble les dispositions en vigueur pour donner un sens à la politique nationale et afficher les priorités ». Cette stratégie s'articule autour de 3 objectifs prioritaires : augmenter la sécurité des populations exposées, stabiliser à court terme et réduire à moyen terme le coût des dommages liés à l'inondation et raccourcir le délai de retour à la normale des territoires sinistrés. Pour ce faire, il conviendra de développer la gouvernance et la maîtrise d'ouvrage, aménager durablement les territoires, mieux savoir pour mieux agir et apprendre à vivre avec les inondations. Les PGRI sont actuellement en cours d'élaboration<sup>658</sup>.

361. Ainsi, la directive inondation intègre les « inondations dues à la mer » dans sa définition et leur donnant la possibilité de s'inscrire dans un PGRI, qui est un des éléments-clés de la politique de gestion et de réduction du risque inondation. Cette directive de 2007 est donc une véritable révolution en matière de gestion du risque inondation.

362. **Conclusion section2-** Le besoin toujours plus fort de se prémunir contre les risques naturels a conduit à la mise en place de documents spécifiques: les PPRN. Ces plans seront adaptés en fonction du risque qu'ils doivent prévenir. Ainsi, cet outil pourra prévenir spécifiquement le risque de submersion marine. Par conséquent, une

---

<sup>652</sup> Art. L. 566-5 C. env.

<sup>653</sup> LESIGNE (F.), "De la loi littoral à la prévention du risque inondation", *op.cit.*, p. 1771.

<sup>654</sup> *Idem.*

<sup>655</sup> *Idem.*

<sup>656</sup> *Idem.*

<sup>657</sup> ANZIANI (A.), *Xynthia, une culture du risque pour éviter de nouveaux drames*, rapport d'information n°667, p. 71.

<sup>658</sup> Voir PGRI 2016-2021, [en ligne]

<http://www.rhone-mediterranee.eaufrance.fr/gestion/inondations/pgri.php#projetPGRI> (06/01/2015).

réponse de prévention et de gestion adaptée à ce type de risque sera mise en œuvre. Cette prise en compte des risques littoraux s'inscrit aujourd'hui dans la politique européenne de gestion intégrée des zones côtières, qui incite à prendre en compte les risques littoraux au sein des politiques publiques liées au littoral méditerranéen.

363. Désormais, il convient que la prévention du risque de submersion marine soit considérée dans l'ensemble des politiques publiques et des documents d'urbanisme en découlant.

364. **Conclusion chapitre 2** - De manière générale, les risques naturels doivent être pris en compte dans la planification urbaine et dans les politiques publiques. Ces documents qui ont effectivement vocation à maîtriser l'urbanisation constituent une première approche préventive qui permet de réduire la vulnérabilité humaine au risque naturel sur une commune ou une intercommunalité. Les risques naturels étant divers et variés et ne nécessitant pas tous la même approche, il convient de mettre en place des PPR, qui peuvent se décliner à différents types de risques, notamment à la submersion marine. Cette approche du risque doit s'inscrire dans la Gestion Intégrée des Zones Côtières qui « s'efforce d'apporter des réponses concrètes à la complexité des enjeux de long terme propres aux littoraux »<sup>659</sup>.

365. Après la phase de prévention des submersions marines, il convient d'envisager pour l'avenir des mesures d'adaptation aux conséquences du changement climatique, notamment l'élévation du niveau marin. Effectivement, même si la prévention est indispensable et généralement efficace, elle n'est pas toujours suffisante à la sauvegarde des vies humaines. Par conséquent, des outils juridiques relatifs à la politique d'adaptation devraient s'appliquer. (Chapitre3).

---

<sup>659</sup> KALAORA (B.), CHARLES (L.), « Intervention sociologique et développement durable : le cas de la gestion intégrée des zones côtières », *Natures et sociétés*, vol.1n°2, 04-06 2000, p. 31.

### **CHAPITRE 3 : LA GESTION DE L'EXISTANT : LE TRAITEMENT JURIDIQUE DES BIENS VULNERABLES AU RISQUE DE SUBMERSION MARINE.**

366. Lorsque les outils ponctuels de gestion du trait de côte ne sont plus suffisants et que la prise en compte du risque au sein des documents d'urbanisme et de planification n'a pas permis d'éviter la présence de biens immobiliers sur les zones à risque, des outils juridiques vont pouvoir être mis en œuvre pour s'adapter. Effectivement, si un bien se trouve dans une zone à risque, peu importe que le risque existe avant ou survienne après l'établissement du bien, l'autorité publique pourra intervenir pour assurer la sécurité des personnes. Cette intervention peut se faire de manière consensuelle, par l'acquisition amiable, ou par le droit de préemption qui lèse le propriétaire potentiel. Si l'application de ces méthodes échoue, l'expropriation pourra être mise en œuvre. Enfin, la solution d'incorporation au domaine public maritime, admise par le droit positif, peut apparaître comme une solution dissuasive, pouvant être utilisée comme « menace ultime » par les pouvoirs publics.
367. A ce titre, il convient d'étudier tout d'abord les outils permettant le rachat de biens littoraux (section1) puis l'hypothèse alternative de l'incorporation au DPM sans indemnisation. (section2).

## **Section 1 : Les outils juridiques d'acquisition foncière permettant une indemnisation.**

368. Pour réduire la vulnérabilité humaine à la submersion marine, il est possible d'agir non plus sur l'aléa par des moyens techniques, mais directement sur les vulnérabilités. Pour ce faire, il est possible de libérer le foncier afin de ne plus lutter contre la mer, mais commencer à s'adapter. Ainsi, certains outils fonciers classiques permettent d'anticiper l'élévation progressive du niveau marin en reculant l'urbanisation, contre une juste et préalable indemnité (§1). Ces techniques juridiques, principalement l'expropriation, ont été appliquées pour répondre aux conséquences de la tempête Xynthia (§2).

### **§1) Les outils mobilisables dans la relocalisation de biens littoraux.**

369. Les outils fonciers peuvent être utilisés pour la gestion des zones soumises à un risque naturel, permettant aux personnes publiques d'acquérir des terrains à risque pour évacuer les populations menacées. Ces techniques pourraient être classées en deux groupes ; d'un côté, les techniques juridiques qui reçoivent l'approbation du propriétaire(A), et de l'autre, la technique juridique la plus dure : l'expropriation, qui ne reçoit nullement le consentement du propriétaire du bien (B).

#### **A) Les techniques juridiques respectant l'accord du propriétaire.**

370. Il existe deux techniques juridiques qui permettent aux personnes publiques d'acquérir, avec l'approbation de son propriétaire, un bien soumis à un risque naturel et menaçant gravement les vies humaines : il s'agit de l'acquisition amiable, technique juridique la plus simple (1) et du droit de préemption, technique juridique la plus complexe (2).

##### **1) L'acquisition amiable.**

371. La loi du 30 juillet 2003 relative à la prévention des risques technologiques et naturels et à la réparation des dommages<sup>660</sup> offre une possibilité d'acquisition amiable

---

<sup>660</sup> Loi n°2003-699 du 30 juillet 2003 relative à la prévention des risques technologiques et naturels et à la réparation des dommages, NOR: DEVX0200176L, JORF n°175 du 31 juillet 2003 page 13021 texte n° 4, art.61, Codifié à l'article L. 561-3 du C. env.

par une commune, un groupement de communes ou l'Etat, de biens exposés à un risque menaçant gravement les vies humaines ou sinistrés à plus de la moitié de leur valeur<sup>661</sup>. Cette loi donne ainsi la possibilité d'une acquisition amiable pour les biens dont la situation « les rendrait éligibles à la procédure d'expropriation »<sup>662</sup> pour risques naturels majeurs<sup>663</sup>.

372. L'acquisition amiable est la technique la plus simple à mettre en œuvre, c'est un acte de vente « classique ». En matière de risques naturels, ces ventes ont lieu entre une personne publique et la personne propriétaire du bien soumis au risque.

373. L'article L. 561-3 du Code de l'environnement prévoit que lorsqu'un bien assuré est soumis à un risque menaçant gravement des vies humaines, il pourra être acquis à l'amiable, avec l'aide financière du Fonds de Prévention des Risques Naturels Majeurs, par une commune, groupement de commune ou par l'Etat<sup>664</sup>.

374. Pour qu'une acquisition amiable s'effectue dans le cadre de l'article L. 561-3 du Code de l'environnement, le bien doit, dans un premier temps, être soumis à un risque prévisible « de mouvements de terrain ou d'affaissements de terrain dus à une cavité souterraine ou à une marnière, d'avalanches, de crues torrentielles ou à montée rapide, de submersion marine ». L'extension de l'article L. 561-3 du Code de l'environnement à la submersion marine date de juillet 2010<sup>665</sup>. Dans un second temps, le coût de l'acquisition amiable doit « s'avérer moins coûteux que les moyens de sauvegarde et de protection des populations »<sup>666</sup> et en dernier lieu, le bien menacé doit être couvert par un contrat d'assurance<sup>667</sup>.

375. Sur le littoral, l'organisme foncier faisant le plus souvent usage de l'acquisition amiable est le Conservatoire du littoral. C'est un établissement public administratif créé par la loi du 10 Juillet 1975<sup>668</sup>, qui malgré la mission qui lui a été confiée, dispose de moyens limités. Alors qu'il est le seul organisme à assurer, à titre principal la protection du littoral, il ne dispose d'aucun pouvoir réglementaire, car le droit des autorisations d'urbanisme demeure de la responsabilité partagée des collectivités territoriale et des administrations concernées. Son rôle est de compléter la protection réglementaire par l'intervention foncière en menant, selon les termes de la loi, « après avis des Conseils municipaux et en partenariat avec les collectivités territoriales, une

---

<sup>661</sup> Sénat, Réponse du Ministère de l'écologie et du développement durable publiée dans le JO Sénat du 01/07/2004-page 1453.

<sup>662</sup> Circulaire interministérielle du 23 février 2005, relative au financement par le fonds de prévention des risques naturels majeurs de certaines mesures de prévention, BOMEDD n°11/2005

<sup>663</sup> V. *infra* §393 s.

<sup>664</sup> V. *infra* §420 s.

<sup>665</sup> Loi n°2010-788 du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement, NOR: DEVX0822225L, JORF n°0160 du 13 juillet 2010 page 12905 texte n° 1, art. 222.

<sup>666</sup> Art. L. 561-3 al1 C. env.

<sup>667</sup> Art. L. 561-3 al3 c. env.

<sup>668</sup> Loi n°75-602 du 10 juillet 1975 portant création du conservatoire de l'espace littoral et des rivages lacustres, JORF du 11 juillet 1975 page 7126.

politique foncière de sauvegarde de l'espace littoral, de respect des sites naturels et de l'équilibre écologique »<sup>669</sup>.

376. Le Conservatoire est une agence foncière publique dotée des moyens juridiques et financiers de l'Etat. Ses principales ressources sont des dotations de l'Etat, des collectivités territoriales, de l'Union Européenne, de dons, de mécénats<sup>670</sup>... Son budget annuel est d'environ 50 millions d'euros. L'année 2010 fut exceptionnelle avec un montant total de 81,6 millions, en raison de l'acquisition des Salins du midi<sup>671</sup>. Ainsi, ces moyens financiers permettent l'achat de terrains, « à l'amiable (80% des opérations), par préemption ou expropriation, ainsi que l'affectation, l'attribution ou la mise en servitude d'espaces terrestres ou maritimes »<sup>672</sup>.

#### Exemple d'une acquisition à l'amiable : le rachat des terrains des Salins du Midi :

377. Au mois d'octobre 2008 le Conservatoire a acquis par acquisition amiable 2300 hectares appartenant aux Salins du Midi, dont 2100 hectares situés en Camargue, le reste se situant autour de l'étang de Berre. Ces terres, cédées au Conservatoire, n'étaient plus exploitées par l'industrie des salins du midi et représentent un intérêt faunistique<sup>673</sup>. L'acquisition de ces terrains par le Conservatoire du littoral représente l'une de ses plus grosses transactions foncières (36 millions €). Il a acquis ces terres avec l'aide des collectivités locales du Languedoc-Roussillon, de la région Provence-Alpes-Côte-D'azur et de l'agence de l'eau Rhône-Méditerranée. Cependant, le montant de la transaction peut paraître particulièrement élevé, sachant que ces terres sont soumises au risque de submersion marine. En revanche, conformément aux principes de gestion des sites du conservatoire, ces espaces ne seront pas dégradés et feront l'objet d'une « gestion territoriale interdisciplinaire et multipartenariale, fondée sur la concertation et la reconnaissance des richesses naturelles, historiques et culturelles »<sup>674</sup>.

378. Par conséquent, l'acquisition amiable est le moyen le moins contraignant pour le propriétaire d'un bien soumis à un risque de s'en séparer en le cédant à la personne publique. Pour acquérir un bien soumis à un risque naturel, la personne publique peut également faire usage de son droit de préemption. (2)

---

<sup>669</sup> Art. L. 322-1 C. env.

<sup>670</sup> V. Projet de loi des finances pour 2012 : Ecologie, développement et aménagement durables. Avis n°110 (2011-2012) de M. Ambroise Dupont, fait au nom de la culture, de l'éducation et de la communication, déposé le 17 novembre 2011 ; V. ROULETTE (L.), Le conservatoire du littoral : Analyse juridique, Mémoire CDMT, Aix-Marseille III, 2010-2011, pp. 36 à 45.

<sup>671</sup> Projet de loi des finances pour 2012, *op. cit.*

<sup>672</sup> LOPEZ (E.), Le conservatoire du littoral, in L'âge écologique de la culture : Economie, Religion, Esthétique, *Revue Wildproject*, 2009, n°6, [en ligne] <http://www.wildproject.org/journal/6-lopez-conservatoire> (20/01/2014)

<sup>673</sup> Cette zone représente un intérêt faunistique car il s'agit d'une zone de nidification d'espèces d'oiseaux protégés et de reproduction des flamants roses.

<sup>674</sup> V. Les grands principes de gestion des sites du Conservatoire du littoral, [en ligne] [www.conservatoire-du-littoral.fr/3-le-conservatoire.htm](http://www.conservatoire-du-littoral.fr/3-le-conservatoire.htm)



## 2) Le droit de préemption

379. Le droit de préemption est un droit légal ou contractuel accordé à certaines personnes publiques ou privées permettant d'acquérir un bien par priorité à toute autre personne, lorsque le propriétaire manifeste sa volonté de le vendre<sup>675</sup>. Le propriétaire d'un bien situé en zone de préemption bénéficie du droit de délaissement<sup>676</sup>.
380. Avec le droit de préemption, les autorités publiques peuvent faire « fixer le prix du bien préempté par le juge foncier si elles jugent excessif celui proposé par le propriétaire »<sup>677</sup>. Ce droit ne peut être exercé que lorsque le propriétaire a décidé d'aliéner son bien, et le candidat acquéreur se voit ainsi interdire d'en devenir le propriétaire.
381. Le droit de préemption est apparu pour la première fois dans le droit de l'urbanisme pour les zones à urbaniser en priorité, par une ordonnance du 31 décembre 1958<sup>678</sup>. Ce sont les articles 67 et 79 de la loi de 2003<sup>679</sup> relatifs aux risques technologiques et naturels et à la réparation des dommages, qui ont autorisé les collectivités publiques à recourir à ce droit dans un objectif de protection des populations. Dès lors, le droit de préemption n'est plus un simple instrument « d'action foncière destiné à faciliter entre autre la mise en œuvre des actions ou des opérations d'aménagement urbain »<sup>680</sup>, il est devenu un « instrument de police administrative au service de la prévention des catastrophes naturelles »<sup>681</sup>.
382. C'est la loi du 18 juillet 1985<sup>682</sup> qui généralise le droit de préemption sous la forme de droit de préemption urbain<sup>683</sup>. Dès lors, il convient d'analyser ce droit de préemption urbain (2-1), puis le droit de préemption dans les espaces naturels sensibles (2-2)

---

<sup>675</sup> V. notamment DGALN, *Les outils de l'action foncière au service des politiques publiques, Acquérir le foncier, le droit de préemption urbain*, Fiche C3, 06/2013, 4p.

<sup>676</sup> Art. L. 211-5 C. urb.

<sup>677</sup> JACQUOT (H.), PRIET (F.), *Droit de l'urbanisme*, précis Dalloz, 6<sup>ème</sup> édition, 2008, p. 1, p. 479.

<sup>678</sup> Ordonnance n° 58-997 du 23 octobre 1958 portant réforme des règles relatives à l'expropriation pour cause d'utilité publique, JORF du 24 octobre 1958 page 9694.

<sup>679</sup> Loi 2003-699 du 30 juillet 2003 relative à la prévention des risques technologiques et naturels et à la réparation des dommages, NOR: DEVX0200176L, JORF n°175 du 31 juillet 2003 page 13021 texte n° 4.

<sup>680</sup> STRUILLLOU (J-F), "Droit de préemption et prévention des risques", *AJDA* 2012, p. 1329.

<sup>681</sup> *Idem*.

<sup>682</sup> Loi n°85-729 du 18 juillet relative à la définition et la mise en valeur de principes d'aménagement, JORF du 19 juillet 1985 page 8152.

<sup>683</sup> Gaudemet (Y.), *Droit administratif des biens*, tome 2, 14<sup>ème</sup> édition, L.G.D.J novembre 2011, p. 396.

## 2.1) Le droit de préemption urbain.

383. Une commune ou un groupement de communes peut instaurer sur son territoire le droit de préemption urbain (DPU) lorsque la commune est dotée d'un PLU, d'un POS ou d'une carte communale approuvée<sup>684</sup>. En revanche, dans le cadre de la prévention des risques, le droit de préemption peut être institué « même en l'absence de plan local d'urbanisme »<sup>685</sup>. Certains EPCI peuvent également en bénéficier de plein droit ou par délégation<sup>686</sup>.

384. La question s'est d'abord posée de savoir s'il était possible de faire usage du droit de préemption urbain sur des terrains couverts par un plan de prévention des risques naturels. Cette question est légitime, dans la mesure où cette possibilité est ouverte aux plans de préventions des risques technologiques. Cela a été confirmé par une question écrite de 2004<sup>687</sup>. Un député a interrogé le ministre de l'écologie et du développement durable sur les difficultés rencontrées par certains maires pour préempter des terrains couverts par un plan de prévention des risques naturels. La loi n° 2003-699<sup>688</sup> relative à la prévention des risques technologiques et naturels et à la réparation des dommages ouvre, dans son article 5, codifié dans le Code de l'environnement à l'article L. 515-16, un droit de préemption au bénéfice des communes et de leurs établissements publics sur les événements couverts par un plan de prévention des risques industriels et technologiques et ce, semble-t-il, quelle que soit leur zone de classement dans le plan local d'urbanisme. Ce n'est pas le cas des terrains couverts par un plan de prévention des risques " naturels " et classés en zones NC ou ND aux plans locaux d'urbanisme. Aussi, le Député a demandé au Ministre s'il ne serait pas envisageable d'étendre le droit de préemption des communes et de leurs établissements à toutes les zones couvertes par un plan de prévention des risques naturels. Le Ministre a répondu que « Les textes en vigueur concernant les plans de prévention des risques naturels ne prévoient pas de droit de préemption sur les parcelles qui seraient réglementées ». Cette réponse semble logique puisque dans les zones N, il n'y a pas à priori de construction, ni de droit à construire. En toute hypothèse, ces zones ne devraient donc pas avoir besoin d'être préemptées en cas de risques. En revanche, le fait que cette question soit soulevée démontre une nouvelle fois que des constructions sont manifestement édifiées dans certaines zones inconstructibles.

---

<sup>684</sup> Art. L. 211-1 C. urb.

<sup>685</sup> Art. R. 211-105 C. env. ; Voir. STRUILLLOU (J-F), "Droit de préemption et prévention des risques", *op. cit.*

<sup>686</sup> Art. L. 212-2 C. urb.

<sup>687</sup> Question écrite n° 11050 de M. Pierre Hérisson (Haute-Savoie - UMP) publiée dans le JO Sénat du 19/02/2004 - page 394, [en ligne] <http://www.senat.fr/questions/base/2004/qSEQ040211050.html>

<sup>688</sup> Loi n° 2003-699 du 30 juillet 2003 relative à la prévention des risques technologiques et naturels et à la réparation des dommages, *op. cit.*

385. Depuis cette réponse du ministère de l'Écologie et du Développement durable<sup>689</sup>, la tempête Xynthia a bouleversé le mode de penser et a soulevé de nouvelles questions juridiques. La proposition de loi relative à la gestion effective du risque de submersion marine<sup>690</sup> prévoyait, en son article 21<sup>691</sup>, l'extension du droit de préemption urbain initialement prévue pour les zones délimitées par un PPRT aux zones délimitées par un PPRN. Malheureusement cette proposition de loi n'a toujours pas été adoptée.

## 2.2) Le droit de préemption dans les espaces naturels sensibles.

386. L'article 67 de la loi du 30 juillet 2003 a complété l'article L. 142-1 du Code de l'urbanisme. Désormais le droit de préemption peut être mis en œuvre pour préserver le champ d'expansion des crues. Il dispose :

*« qu'afin de préserver la qualité des sites, des paysages, des milieux naturels et des champs naturels d'expansion des crues et d'assurer la sauvegarde des habitats naturels selon les principes posés à l'article L. 110, le département est compétent pour élaborer et mettre en œuvre une politique de protection, de gestion et d'ouverture au public des espaces naturels sensibles, boisés ou non ».*

387. L'article L. 142-2 du Code de l'urbanisme indique que pour mettre en œuvre la politique prévue à l'article L. 142-1 du même code, le département peut instituer<sup>692</sup> une taxe départementale d'aménagement destinée à financer les espaces naturels sensibles (TDENS), elle doit lui permettre, d'acquérir des terrains, d'aménager et d'entretenir tout espace naturel et de participer aux acquisitions du Conservatoire de l'espace littoral et des rivages lacustres et d'autres collectivités publiques. Pour la mise en œuvre de cette politique, le Conseil Général peut créer des zones de préemption<sup>693</sup>.

388. Cette extension du droit de préemption par la loi de 2003, dépasse son cadre d'action « traditionnelle » dans les espaces naturels sensibles (préservation de la qualité des sites, sauvegarde des habitats naturels...) « pour répondre à des préoccupations liées à la prévention des risques d'inondation »<sup>694</sup>.

---

<sup>689</sup> SENAT, Réponse du Ministère de l'écologie et du développement durable publiée dans le JO Sénat du 01/07/2004, p. 1453, [en ligne] <http://www.senat.fr/questions/base/2004/qSEQ040211050.html>

<sup>690</sup> Proposition de loi tendant à assurer une gestion effective du risque de submersion marine, adoptée en première lecture par le Sénat le 3 mai 2011, enregistré à la présidence de l'assemblée nationale le 2 juillet 2012.

<sup>691</sup> Proposition de loi tendant à assurer une gestion effective du risque de submersion marine, *op. cit.*, art. 21,

<sup>692</sup> Le département peut instituer la TDENS par délibération du Conseil Général.

<sup>693</sup> Art. L. 142.3 C. urb.

<sup>694</sup> Voir STRUILLOU (J-F.), "Droit de préemption et prévention des risques", *AJDA 2012*, p. 1331.

389. L'article 21 du projet de loi relative à la gestion effective du risque de submersion marine, prévoit également la possibilité d'étendre le droit de préemption des espaces naturels sensibles aux submersions marines<sup>695</sup>.

390. Cette nouvelle volonté d'ouverture à la prévention des inondations par cette proposition de loi, signifie-t-elle qu'il n'est pas possible, en l'état actuel du droit, de mettre en œuvre un droit de préemption pour la préservation de l'extension naturelle à la submersion marine ? Ou bien le législateur a-t-il seulement souhaité donner une base légale à des pratiques antérieures comme ce fut le cas pour la préservation de la qualité des champs naturels d'expansion des crues<sup>696</sup> ?

391. Lorsque la mise en œuvre de l'acquisition amiable ou du droit de préemption ne sont pas appliqués, l'Etat peut mettre en œuvre une méthode plus contraignante : l'expropriation. (B)

#### B) L'expropriation : un outil coercitif pour les propriétaires.

392. L'expropriation est une technique d'acquisition foncière contraignante, à la fois pour le propriétaire, du fait généralement d'une acquisition faite à l'encontre de sa volonté, et pour l'administration, car cette procédure est d'une part complexe à mettre en œuvre et d'autre part mal perçue par l'opinion publique. En revanche, cette technique est parfois indispensable afin de sauvegarder des vies humaines. En conséquence, il convient d'étudier les conditions d'application de l'expropriation (2), ainsi que son financement (1).

1) L'extension du champ d'application de l'expropriation au risque de submersion marine.

393. L'expropriation avait pour objectif premier de déplacer des populations pour satisfaire une opération d'aménagement répondant à l'intérêt général<sup>697</sup>. Depuis sa création le droit de l'expropriation a connu des extensions. Désormais, l'Etat a la possibilité d'exproprier les biens soumis à un risque naturel présentant un danger pour les vies humaines, grâce à l'article 11 de la loi de 1995<sup>698</sup>. L'expropriation peut ainsi

---

<sup>695</sup> Proposition de loi tendant à assurer une gestion effective du risque de submersion marine, *op. cit.*, art. 21.

<sup>696</sup> Voir STRUILLOU (J-F.), "Droit de préemption et prévention des risques", *op. cit.*, p. 1330.

<sup>697</sup> Voir GAUDEMET (Y.), *Droit administratif des biens*, tome 2, 14ème édition, L.G.D.J 11/2011, pp. 411-412 et 418.

<sup>698</sup> Loi n° 95-101 du 2 février 1995 relative au renforcement de la protection de l'environnement, NOR: ENVX9400049L, JORF n°29 du 3 février 1995 page 1840, et son décret d'application n°95-1115 du 17 octobre 1995, relatif à l'expropriation des biens exposés à certains risques naturels majeurs menaçant gravement des vies humaines ainsi qu'au fonds de prévention des risques naturels majeurs .

être utilisée en aval de la catastrophe, pour éviter que des populations ne se réinstallent dans des zones à risque, ou en amont de celle-ci, comme moyen préventif<sup>699</sup>. Elle est donc un outil de prévention au service de l'environnement<sup>700</sup>, pouvant être mise en œuvre par l'Etat, les communes ou leur groupement<sup>701</sup>. L'utilité publique est déclarée par arrêté préfectoral<sup>702</sup>. Sa procédure est prévue par le Code de l'expropriation aux articles L.13-2 à L. 13-12.

394. Les risques naturels susceptibles de faire l'objet d'une expropriation sont codifiés à l'article L. 561-1 du Code de l'environnement. Il s'agit notamment des risques « *prévisibles (...) de crues torrentielles ou à montée rapide ou de submersion marine menaçant gravement des vies humaines...* » Le risque de submersions marines<sup>703</sup> a été ajouté en 2010 par la loi « Grenelle 2 »<sup>704</sup> à la suite de la tempête Xynthia<sup>705</sup>.

395. Cette procédure d'expropriation pour risque naturel est atypique<sup>706</sup>, quant à son objet, « appropriation publique ayant ici pour unique objet d'assurer la protection des personnes »<sup>707</sup>, et quant à son régime juridique :

*« la mise en œuvre de cette procédure implique que le montant des indemnités à allouer aux expropriés ne soit pas supérieur au coût que représenterait l'utilisations des moyens de sauvegarde et de protection des populations et d'autre part, que pour la détermination du montant des indemnités, il n'est pas tenu compte de l'existence du risque en question »*<sup>708</sup>.

396. Ainsi, l'expropriation pour risque est conditionnée à deux éléments :

- En premier lieu le risque de submersion doit menacer gravement les vies humaines<sup>709</sup>. Une circulaire de 1996<sup>710</sup> précise que :

*« La gravité du danger s'appréciera au regard notamment des circonstances de temps et de lieu dans lesquelles le phénomène naturel est susceptible de se produire : sa probabilité d'occurrence ou son délai de survenue, ou encore la permanence de*

---

<sup>699</sup> DURNEZ (P.), « l'expropriation au secours de l'environnement » *Les échos judiciaires*, 06/12/2011 <http://www.echos-judiciaires.com/economie/l-expropriation-au-secours-de-l-environnement-a1054.html> (12/12/2011)

<sup>700</sup> *Idem.*

<sup>701</sup> Art. L. 561-1 C. env.

<sup>702</sup> Art. R. 561-5 C. env.

<sup>703</sup> En plus des submersions ont été rajoutées les crues torrentielles « *ou à montée rapide* ». Voir art. L. 561-1, L. 561-3, L. 566-1 c. env.

<sup>704</sup> Loi n°2010-788 du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement, NOR: DEVX0822225L, JORF n°0160 du 13 juillet 2010 page 12905 texte n° 1 art. 220 à 222, insérant l'art. L562-8-1 c. env. et modifiant l'art. L561-1 c. env.

<sup>705</sup> V. *supra* intro.

<sup>706</sup> V. HOSTIOU (R.), "L'expropriation pour risque naturel", *AJDA* 2012, pp. 1324 à 1328.

<sup>707</sup> *Ibid.*, p. 1325.

<sup>708</sup> HOSTIOU (R.), "L'expropriation pour risque naturel", p. 1326.

<sup>709</sup> Art. L. 561-1 C. env.

<sup>710</sup> Circulaire interministérielle du 10 juillet 1996 n°96-53 du 10 juillet 1996 relative aux mesures d'expropriation de biens menacés par certains risques naturels majeurs.

*l'exposition au danger. Cette gravité s'appréciera aussi au regard des délais nécessaires à l'alerte et à la complète évacuation des populations exposées, en particulier au vu de la soudaineté du phénomène ou de l'impossibilité de mettre en place des mesures de surveillance et d'alerte. »*

- En second lieu, comme le rappelle la même circulaire : « les moyens de sauvegarde et de protection des populations doivent s'avérer plus coûteux que les indemnités d'expropriation »<sup>711</sup>. Ainsi, le seul fait de l'existence du risque de submersion sur un terrain, menaçant des vies humaines, n'est pas suffisant pour déclencher la procédure d'expropriation. Elle ne sera justifiée que si les coûts de protection de la population sont supérieurs aux indemnités d'expropriation et aux coûts de démolition des constructions menacées<sup>712</sup>.

397. Cependant, cette dernière condition est à nuancer. Le Conseil d'Etat dans un arrêt du 7 avril 1999<sup>713</sup>, concernant le premier contentieux relatif à l'application de la loi de 1995, a déclaré légales des expropriations pour risque, « alors même qu'aucune étude n'avait été faite sur le coût des éventuelles mesures de protection ».

398. Il s'agissait d'un risque d'effondrement. Les habitants du massifs des ruines, menacés par l'effondrement de ce dernier refusaient l'expropriation (90 habitations). Afin de faire annuler la procédure, les demandeurs ont notamment soulevé l'absence de documents permettant de vérifier que les autres techniques envisageables de sauvegarde et de protection des populations étaient plus coûteuses que les indemnités d'expropriation<sup>714</sup>. Le Conseil d'Etat a conclu :

*« Que la notice explicative et l'analyse des risques indiquaient clairement (...) qu'aucun moyen de sauvegarde et de protection des populations n'était réalisable, compte tenu des difficultés voire des dangers présentés par l'exécution de telles mesures ; que, dans ces conditions, il n'y avait pas lieu d'en chiffrer le coût ».*

399. Il résulte cette décision que, confronté à un danger auquel aucun moyen ne permet de faire face, il n'y a pas lieu de chiffrer le coût des éventuelles mesures de protections (insuffisantes) mentionnées qui pourraient être mises en œuvre. Dès lors, la protection de la population, passera par l'expropriation, sans la conditionner aux éventuelles mesures de protection mentionnées à l'article L. 561-1 du Code de l'environnement.

400. Ainsi, si l'expropriation permet de soustraire un bien au risque naturel, face à un propriétaire récalcitrant, cette procédure a un coût qui nécessite d'être financé (2).

2) Le financement de l'expropriation par le Fonds de Prévention des Risques Naturels Majeurs (FPRNM).

---

<sup>711</sup> Art. L. 561-1 C. env.

<sup>712</sup> Décret no 95-1115 du 17 octobre 1995 relatif à l'expropriation des biens exposés à certains risques naturels majeurs menaçant gravement des vies humaines, JORF n°244 du 19 octobre 1995 page 15256, art. 2.

<sup>713</sup> CE, 7/04/1999, 6/2 ssr, N°189263, *Rec. Lebon*.

<sup>714</sup> *Idem*.

401. La loi de 1995<sup>715</sup> a créé le Fonds de Prévention des Risques Naturels Majeurs (FPRNM)<sup>716</sup>, dit fonds Barnier, solution au financement des éventuelles expropriations ou acquisitions amiables<sup>717</sup>. Le fonds « finance les indemnités d'expropriation des biens exposés à un risque naturel majeur, ainsi que les dépenses liées à la limitation de l'accès et à la démolition éventuelle de ces biens afin d'en empêcher toute occupation future »<sup>718</sup>. Ainsi, la loi de 1995 est complète dans son raisonnement en apportant une solution de financement aux mesures qu'elle propose.
402. En 2010, la loi ENE étend les compétences du fonds aux submersions marines<sup>719</sup>. Cette extension est nécessaire, d'une part pour répondre aux conséquences de la tempête Xynthia (Expropriation de certaines habitations et rachat amiable des habitations en « zone de solidarité »<sup>720</sup>), d'autre part, pour être cohérente<sup>721</sup>. En effet, l'extension de la procédure d'expropriation aux propriétaires menacés par des submersions marines au titre de l'article L. 561-1 du Code de l'environnement ne pouvait s'avérer efficace que si la loi étendait également les mesures financières permettant d'y procéder.
403. Le FPRNM peut donc indemniser les biens faisant l'objet d'une expropriation préventive<sup>722</sup>. La spécificité de cette indemnisation, comme pour les autres risques naturels, réside dans le fait qu'elle ne tient pas compte de la réduction de la valeur vénale correspondant aux risques auxquels les biens sont exposés<sup>723</sup>. Le propriétaire est ainsi indemnisé au prix du bien exempt de tous risques. Cette indemnisation, que l'on peut qualifier de généreuse, s'avère être un véritable moyen d'incitation à l'acceptation de l'expropriation. Il n'y a d'ailleurs semble-t-il « aucune annulation d'une opération d'expropriation réalisée sur le fondement des dispositions de l'article L. 561-1 du Code de l'environnement »<sup>724</sup>.

---

<sup>715</sup> Loi n°95-101 du 2 février 1995, relative au renforcement de la protection de l'environnement, NOR: ENVX9400049L, JORF n°29 du 3 février 1995 page 1840, art. 13.

<sup>716</sup> Art. L. 561-3 C. env.

<sup>717</sup> V. MEDEM, Financement par le fonds de prévention des risques naturels majeurs (FPRNM), 2006, 58p [en ligne] [http://catalogue.prim.net/42\\_financement-par-le-fonds-de-prevention-des-risques-naturels-majeurs-fprnm-.html](http://catalogue.prim.net/42_financement-par-le-fonds-de-prevention-des-risques-naturels-majeurs-fprnm-.html) (25/01/2015)

<sup>718</sup> MEDEM, *Le fond de prévention des risques naturels majeurs*, 2006, p. 2, [en ligne] [http://catalogue.prim.net/41\\_le-fonds-de-prevention-des-risques-naturels-majeurs.html](http://catalogue.prim.net/41_le-fonds-de-prevention-des-risques-naturels-majeurs.html) (25/01/2015)

<sup>719</sup> Loi n°2010-788 du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement, article 220, 221, 222, codifiés art. L. 561-3 C. env.

<sup>720</sup> V. supra §413.

<sup>721</sup> Propos du gouvernement lors de l'exposé sommaire relatif à l'amendement présenté par le gouvernement à l'assemblée nationale le 29 avril 2010, n°1241.

<sup>722</sup> « *L'exproprié ne reçoit pas un prix de vente, mais une indemnité en réparation d'un préjudice subi.* » BERNARD (A.), HUYGHE (M.), *Expropriation des biens*, ed. Le Moniteur, 09/2006, p. 387.

<sup>723</sup> Art. L. 561-1 al 3 c. env.

<sup>724</sup> HOSTIOU (R.), "L'expropriation pour risque naturel", *op. cit.*, p. 1327.

404. Cette réparation intégrale du préjudice repose sur l'article L. 13-13 du Code de l'expropriation<sup>725</sup>. Ce dernier pourra également bénéficier d'une indemnité compensatoire permettant « de dédommager équitablement l'exproprié, le paiement de la seule valeur du bien dont il est privé ne couvrant pas toujours l'intégralité du préjudice subi »<sup>726</sup>. En outre, l'indemnité ne peut pas dépasser le préjudice<sup>727</sup>, l'exproprié ne pouvant bénéficier d'un enrichissement sans cause<sup>728</sup>.
405. Cette indemnisation au prix fort peut cependant être discutée. Effectivement, comme le soulèvent Antoine Bernard et Michel Huyghe dans leur ouvrage sur l'expropriation<sup>729</sup>, « (...) dans certain cas le préjudice causé par l'expropriation se trouvera compensé par un avantage équivalent ou supérieur procuré à l'exproprié par l'opération poursuivie par la collectivité ».
406. Par conséquent, une première hypothèse pourrait être émise. Ne pourrait-on pas considérer que l'expropriation d'une personne pour risque naturel majeur est compensée par l'opération poursuivie par la collectivité ? Effectivement, une habitation soumise à un risque naturel majeur, qui ne fait pas l'objet d'une expropriation, risque d'être entièrement détruite. De plus, les habitants encourent un risque pour leur vie. Dès lors, pourquoi ne pas considérer que l'opération poursuivie par la collectivité soit, « sauver des vies », compense la perte du bien ? Ainsi, en se basant sur cette logique, il serait possible de minorer le montant de l'indemnisation.
407. Une seconde hypothèse pourrait être émise, reposant non pas sur le but poursuivi par l'expropriation, mais sur l'ancienneté du bien par rapport à la connaissance du risque. En ce sens, il conviendrait de faire la distinction dans l'indemnisation entre deux situations :
- Dans la première situation, une propriété est établie depuis des générations sur un terrain qui est devenu à risque au fil du temps.
  - Dans la deuxième situation, une propriété nouvelle est établie en connaissance de cause, sur un terrain à risque.
408. Dès lors, dans un souci d'équité, il conviendrait d'indemniser différemment ces deux situations dans le cadre d'une expropriation. Dans la première situation le propriétaire bénéficierait d'une pleine indemnisation. En revanche, dans la seconde situation le propriétaire percevrait une indemnisation moindre, en raison de son choix d'établissement dans une zone à risque.
409. On pourrait légitimement considérer que la solidarité assurantielle ou nationale n'a pas à indemniser des personnes s'exposant consciemment à un risque. Mais la

---

<sup>725</sup> Art. L. 13-13 C. exp. : «Les indemnités allouées doivent couvrir l'intégralité du préjudice direct, matériel et certain, causé par l'expropriation.»

<sup>726</sup> BERNARD (A.), HUYGHE (M.), *Expropriation des biens*, ed Le Moniteur, septembre 2006, p. 388.

<sup>727</sup> Cass.ch.expro. 18 juin 1965, BOED n°9727, p. 161.

<sup>728</sup> CA Paris, expro, 3/02/1978, D. 1978, IR, p. 476, obs A. Bernard.

<sup>729</sup> BERNARD (A.), HUYGHE (M.), *Expropriation des biens*, *op. cit.*, p. 388.



situation semble plus complexe. En effet, cette hypothèse d'indemnisation différenciée entraîne d'autres interrogations relatives notamment à la légalité de ces constructions. Si ces constructions en zone à risque sont légales, est-ce vraiment aux propriétaires de supporter les conséquences financières d'une urbanisation à outrance ?

410. Il convient de s'interroger sur les limites de la solidarité tant nationale qu'assurantielle et se demander jusqu'où peut-on et doit-on cautionner des décisions urbanistiques tendancieuses.
411. Afin d'illustrer pleinement la technique de l'expropriation, il convient d'analyser la gestion après la catastrophe de Xynthia (§2)

## **§2) L'utilisation des outils après la tempête Xynthia.**

412. La tempête Xynthia, qui a touché les côtes Vendéennes et Charentaises dans la nuit du 27 au 28 Février 2010 entraînant la mort de 53 personnes<sup>730</sup>, est une parfaite illustration de la mise en œuvre de techniques foncières pour réduire la vulnérabilité humaine à la submersion marine. Effectivement, suite au passage de cette tempête, afin d'éviter qu'un tel drame ne se reproduise, les acteurs publics ont mis tout en œuvre pour agir sur la vulnérabilité humaine. Les habitations soumises à un risque de submersion marine ont été proposées à l'achat par l'Etat, les propriétaires les plus réticents ont été ou seront soumis à l'expropriation. Il convient dès lors d'étudier les expropriations effectuées dans le cadre de la tempête Xynthia (A), puis leur financement (B).

### **A) La pratique des expropriations dans le cadre de la tempête Xynthia.**

413. Deux mois après le passage de la tempête Xynthia, l'Etat a délimité des « zones noires », rebaptisées « zones de solidarité »<sup>731</sup>. Les biens situés dans ces zones, considérées comme représentant un risque mortel pour ses habitants, ont été proposés au rachat par l'Etat par le biais de la procédure de rachat amiable. Pour les « récalcitrants », des procédures d'expropriation ont été engagées<sup>732</sup>.

---

<sup>730</sup> Dont 47 décès sur le littoral atlantique.

<sup>731</sup> La méthode de délimitation a été fixée par une lettre du directeur du cabinet de M. Borloo (J-L), ministre d'Etat, ministre de l'écologie, de l'énergie, du développement durable et de la mer, aux préfets de Vendée et de la Charente-Maritime en date du 18 mars 2010, [en ligne]

[http://www.assemblee-nationale.fr/13/pdf/Annexe\\_1\\_Ri2697\\_documents.pdf](http://www.assemblee-nationale.fr/13/pdf/Annexe_1_Ri2697_documents.pdf)

<sup>732</sup> Jean-Louis Borloo, 15 avril 2010, Feuille de route suite à la tempête Xynthia, à l'intention des Maires de France, [en ligne] [http://www.assemblee-nationale.fr/13/pdf/Annexe\\_1\\_Ri2697\\_documents.pdf](http://www.assemblee-nationale.fr/13/pdf/Annexe_1_Ri2697_documents.pdf)

414. Ces zones d'expropriations ont fait l'objet d'expertises selon un processus de droit commun<sup>733</sup>, de manière contradictoire, sous le contrôle des juges compétents. La délimitation de ces zones, présentée par le préfet de Charente-Maritime et de Vendée le 8 Avril 2010 au cours d'une réunion publique, concernait 745 logements en Charente-Maritime et 840 en Vendée. Une première expertise a permis de délimiter les périmètres soumis à une proposition d'acquisition amiable. Avant de lancer les procédures d'expropriation pour les propriétaires récalcitrants, des expertises complémentaires des zones de solidarité délimitée en Vendée<sup>734</sup> et en Charente-Maritime<sup>735</sup> ont été effectuées. Lors de cette expertise, les chargés de missions ont : « construire une explication synthétique du phénomène Xynthia et de ses conséquences. D'expliciter les phénomènes permettant d'identifier les locaux où subsistent des menaces graves et de tenir compte des projets de mise en sécurité en cours de définition (...) »<sup>736</sup>, le tout sans se limiter aux zones de solidarité initiale. Ces expertises complémentaires ont permis à des propriétaires n'ayant pas accepté l'acquisition amiable, de conserver leur habitation, comme c'est le cas par exemple sur le site de Fouras, moyennant notamment la construction ou le renforcement d'ouvrage de protection et des travaux complémentaires sur certaines habitations à la charge du propriétaire<sup>737</sup>. En revanche, des acquisitions précédemment faites par l'Etat ne se retrouvent plus en zone d'expropriation, c'est le cas par exemple de 88 habitations en Charente-Maritime et de 167 en Vendée<sup>738</sup>. Actuellement, 118 habitations et 2 campings ont fait l'objet d'arrêtés déclarant d'utilité publique l'expropriation<sup>739</sup>. Ces procédures doivent encore être mises en œuvre pour quatre communes : Saint Trojan-les-Bains, Loix, l'Île d'Aix et Saint Georges d'Oléron (Boyardville)<sup>740</sup>.

---

<sup>733</sup> Art. L. 11-1 à L. 11-9 et L. 13-1 à L. 13-28 C. exp.

<sup>734</sup> CGEDD, *Expertise complémentaire des zones de solidarité en Vendée suite à la tempête Xynthia survenue dans la nuit du 27 au 28 février 2010*, mission n°007336-1, 16/09/2010.

<sup>735</sup> Pour la Charente-Maritime des expertises complémentaires ont été faites pour les sites les plus vulnérables tels que Boyardville : CGEDD, *Expertise des zones de solidarité en Charente-Maritime, Rapport complémentaire relatif au site de Boyardville*, Mission n°007336-03, CGEDD, 03/12/2011. [en ligne] [http://portail.documentation.equipement.gouv.fr/documents/cgedd/007336-03\\_rapport.pdf](http://portail.documentation.equipement.gouv.fr/documents/cgedd/007336-03_rapport.pdf) et Fouras : *Expertise des zones de solidarité Xynthia en Charente-Maritime, rapport complémentaire relatif au site de Fouras*, mission n°007336-04, CGEDD, 02/2012, [en ligne] [http://portail.documentation.developpement-durable.gouv.fr/documents/cgedd/007336-04\\_rapport.pdf](http://portail.documentation.developpement-durable.gouv.fr/documents/cgedd/007336-04_rapport.pdf) (12/03/2012)

<sup>736</sup> CGEDD, *Expertise complémentaire des zones de solidarité en Vendée suite à la tempête Xynthia survenue dans la nuit du 27 au 28 février 2010*, *op. cit.*, p. 6.

<sup>737</sup> CGEDD, *Expertise des zones de solidarité Xynthia en Charente-Maritime, rapport complémentaire relatif au site de Fouras*, *op. cit.* p. 4.

<sup>738</sup> Voir COUR DES COMPTES, *Les enseignements des inondations de 2010 sur le littoral atlantique (Xynthia) et dans le Var*, Rapport public thématique, 07/2012, pp. 108 et 113.

<sup>739</sup> MEDDE, *Actions menées par l'Etat à la suite de Xynthia*, 12/09/2014, p. 7, [en ligne] <http://www.developpement-durable.gouv.fr/Bilan-des-actions-menees-par-l.40751.html>

<sup>740</sup> MEDDE, *Actions menées par l'Etat à la suite de Xynthia*, *op. cit.*

415. Concernant ces expropriations, des requêtes en référé ont été déposées par les associations de résidents des deux communes les plus touchées par la tempête<sup>741</sup>. Une de leurs demandes concernait notamment la communication des études démontrant que les moyens de sauvegarde et de protection des populations sont plus coûteux que les indemnités d'expropriation. Le juge a refusé la communication de ces documents dans un jugement du 29 Avril 2010<sup>742</sup>. Le tribunal pour rejeter cette requête s'appuie seulement sur le fait que les requérants n'étaient pas suffisamment leur demande<sup>743</sup>. En revanche, il convient de reconnaître qu'il existe une incertitude relative « au nombre exact de maisons concernées »<sup>744</sup>. Il était donc compliqué pour les associations de requérants d'effectuer un calcul relatif au coût.
416. En outre, l'Etat aurait pu avancer l'argument, comme dans l'affaire des ruines de la Séchilienne<sup>745</sup> (risque d'effondrement) qu'aucun moyen ne permet de protéger de manière suffisante les habitants. Ainsi, l'expropriation aurait été probablement approuvée sans difficulté juridique conformément à la jurisprudence<sup>746</sup>. Enfin, un autre problème pourrait porter sur la détermination « du laps de temps à partir duquel un bien est considéré comme menacé »<sup>747</sup>. Ce point pourrait faire l'objet de polémiques. En matière de changement climatique, l'incertitude concernant le risque est élevée dans la mesure où l'échelle du temps pendant lequel l'aléa va évoluer s'évalue sur 20, 50 voire 100 ans.
417. Ainsi, dans une vision prospective, l'expropriation doit être vue comme un moyen de protéger les habitants présents et futurs. Afin d'éviter qu'un drame ne se reproduise dans les zones touchées par la tempête Xynthia, l'Etat a acquis les biens soumis au risques de submersions marines par le biais des outils fonciers mis à sa disposition.

---

<sup>741</sup> Requête enregistrée le 15/04/2010, n°1002332 présentée par l'Association des Victimes des Inondations de la Faute-sur-Mer et le 03/05/2010 et le 05/05/2010, n°1001029, présentée par l'Association de Défense des Intérêts des Victimes de Xynthia.

<sup>742</sup> TA Nantes 29/04/2010 n°1002332.

<sup>743</sup> TA Nantes 29/04/2010 (cf note 87) .

<sup>744</sup> BERTOLONE (C.), DUHEC (A.), ATHMANE (O.), "Elévation du niveau marin et augmentation de la fréquence des tempêtes : cas du littoral français» Université Pierre et Marie Curie diplôme d'Université science et politiques publiques, 2007-2008, 20p.

<sup>745</sup> « Un hameau et une route nationale dans la basse vallée de la Romanche au sud-est de Grenoble étaient menacés d'être ensevelis par l'effondrement d'une falaise, le Mont-Sec – un effondrement que les experts au milieu des années 1980 avaient jugé relativement imminent (dans un délai de 2 à 5 ans). Le versant instable de cette falaise étant situé au droit d'un goulet enserrant le lit de la Romanche, le risque suspecté par les experts avait rapidement dépassé les limites du village ». Il a ainsi été procédé à l'expropriation des habitants, les mesures de préventions excédant le coût de l'expropriation. V., DECROP (G.), L'expertise en question dans la gestion des risques naturels : le cas des ruines de séchilienne, *VertigO - la revue électronique en sciences de l'environnement* [En ligne], Volume 14 Numéro 1 | mai 2014, mis en ligne le 10 mai 2014, consulté le 01 juillet 2014, [en ligne] <http://vertigo.revues.org/14608>

<sup>746</sup> Voir notamment C.E, 7/04/1999, *Association « vivre et rester au pays » et autres*, n°189263, 189235 et CE., 27/07/2005, *Mme Noëlle X*, n°267195.

<sup>747</sup> *Idem*.

418. Il convient désormais d'analyser les modes de financement de ces acquisitions.  
(B).

## B) Le financement du rachat des biens.

419. Les rachats amiables proposés par l'Etat, après le passage de la tempête Xynthia, s'élèvent selon la Cour des comptes à 316 millions d'euros<sup>748</sup>. Ce financement est rendu possible par une juxtaposition des indemnisations par les assurances et par le fond Barnier.

420. Pour les « zones de solidarité », les assureurs vont dédommager les propriétaires des dégâts aux biens, sans tenir compte du rachat par l'Etat ou de la délocalisation à venir du bien, ni même de la situation particulière des sinistrés Xynthia. En revanche, l'interdiction par l'Etat de reconstruire ne saurait être indemnisée en totalité<sup>749</sup>.

421. Ainsi, les assureurs vont couvrir la valeur du montant du dommage aux biens ne relevant pas du régime CatNat, comme ceux résultant de la tempête. Les dommages liés aux inondations seront couverts par le système CatNat, le fonds « Barnier » devra combler l'écart, c'est-à-dire verser la somme restante due pour couvrir le rachat de l'habitation.

422. Cette méthodologie appliquée par les assurances n'est que la simple application de la loi du 30 juillet 2003<sup>750</sup>, codifiée à l'article L. 561-1 al 3, qui prévoit que :

*« Si le bien a été endommagé par une catastrophe naturelle, les indemnités d'assurance perçues en application de l'article L. 125-2 du Code des assurances viendront en déduction des indemnités d'expropriation lorsque les travaux de réparation liés au sinistre n'ont pas été réalisés et que la valeur du bien a été estimée sans tenir compte des dommages subis »<sup>751</sup>.*

423. Le rachat des biens a donc pu être mis en œuvre grâce à une collaboration de l'Etat et des assureurs.

---

<sup>748</sup> LANDRIN (S.), *La cour des comptes accable l'Etat*, Le monde, 05/07/2012.

<sup>749</sup> Voir *infra* 2ème partie et Audition de Bernard Splitz du jeudi 8 avril 2010, par Monsieur Bruno Retailleau, in Senat, Rapport d'information fait au nom de la mission commune d'information sur les conséquences de la tempête Xynthia [en ligne] <http://www.senat.fr/rap/r09-647-2/r09-647-21.pdf>

<sup>750</sup> Loi n° 2003-699 du 30 juillet 2003 relative à la prévention des risques technologiques et naturels et à la réparation des dommages, NOR: DEVX0200176L, JORF n°175 du 31 juillet 2003 page 13021 texte n° 4.

<sup>751</sup> Levy (A.) "Risques technologiques et naturels majeurs : ce qui change en matière de droit de préemption, de délaissement d'expropriation. A propos de la loi 2003-699 du 30 juillet 2003", *AJDI*, 02/2004, p. 101.

424. **Conclusion section 1** - Lorsqu'un bien immobilier est soumis à un risque naturel tel que le risque de submersion marine, la personne publique dispose d'un certain nombre d'outils plus ou moins contraignants afin d'acquérir ce bien dans le but de faire cesser tout risque pour la vie humaine. La gestion de la tempête Xynthia représente une application concrète de ces outils juridiques. Effectivement, la procédure amiable a été privilégiée dans un premier temps, puis a fait place à l'expropriation pour les propriétaires récalcitrants. Si l'expropriation semble brutale et contraignante pour un propriétaire, elle permet tout de même une indemnisation à la valeur vénale du bien exempte de la présence du risque. Elle constitue une alternative à une solution plus extrême, celle de l'incorporation du bien au domaine public maritime, dans l'éventualité où la procédure d'expropriation n'a pas abouti ou n'a tout simplement pas été mise en œuvre (Section 2).

## **Section 2 : L'hypothèse ultime : l'incorporation au Domaine Public Maritime (DPM) sans indemnisation.**

425. Malgré l'ensemble des outils juridiques qui permettent de prévenir le risque (urbanisme et planification) ou des techniques foncières qui suppriment la vulnérabilité, certaines propriétés privées ne pourront peut-être pas échapper à l'élévation du niveau marin. Par conséquent, des questions relatives à la propriété de ces biens se posent.
426. En effet, d'après la définition et la délimitation du domaine public maritime (DPM), les terres submergées entrent *ipso facto* dans le domaine public naturel, dans les conditions définies par la loi, en raison de phénomènes naturels<sup>752</sup>. Il se produit ainsi une dépossession de propriétaires privées au profit de l'État. Dès lors, il convient d'étudier l'incorporation dans le domaine public maritime des terres submergées (§1), afin de déterminer s'il y a ou non atteinte à la propriété privée (§2).

### **§1) L'incorporation dans le domaine public maritime.**

427. La délimitation du domaine public maritime (DPM) est un acte lourd de conséquences résultant de la protection forte dont bénéficie ce bien public. Sa protection est ancienne, puisqu'elle s'appliquait déjà au domaine royal depuis l'Edit de Moulin (1566) et les ordonnances de Colbert sur la Marine (1681). De plus, sur cet espace s'appliquent les principes d'imprescriptibilité<sup>753</sup> et d'inaliénabilité<sup>754</sup> afin de préserver le littoral<sup>755</sup> qui fait aujourd'hui l'objet d'une gestion durable<sup>756</sup>. Il convient

---

<sup>752</sup> Art. L. 2111-4 CGPPP.

<sup>753</sup> « Caractère d'un droit (...) qui n'est pas susceptible de s'éteindre par l'écoulement du temps. » Entrée « imprescriptibilité » CORNU (G.), *Vocabulaire juridique*, PUF, *Quadrige*, 10ème éd., Paris 2013; Décret n°57-13336 du 28 décembre 1957 portant réforme des règles de gestion et d'aliénation des biens du domaine national et codification sous le nom de Code du domaine de l'Etat des textes législatifs applicables à ce domaine, JORF du 29 décembre 1957 page 11871. Codifié Art. L.52 du Code du domaine de l'Etat abrogé par l'ordonnance 2006-460 du 21 avril 2006 relative à la partie législative du Code général de la propriété des personnes publiques, NOR: ECOX0400219R, JORF n°95 du 22 avril 2006 page 6024 texte n° 21, et codifié par cette même ordonnance à l'art. L. 3111-1 CGPPP.

<sup>754</sup> Le Principe d'inaliénabilité codifié à l'article, art. L. 3111-1 CGPPP est défini par CORNU (G.) *Vocabulaire juridique, op. cit.*, Entrée « inaliénabilité », comme « *Qualité d'un bien qui ne peut valablement être l'objet d'une aliénation* ».

<sup>755</sup> Loi n°86-2 du 3 janvier 1986 relative à l'aménagement, la protection et la mise en valeur du littoral, JORF du 4 janvier 1986 page 200, art. 25 et 27.

<sup>756</sup> V. Circulaire du 20 janvier 2012 relative à la gestion durable et intégrée du domaine public maritime naturel, NOR : DEVL1121741C, [en ligne] [http://circulaire.legifrance.gouv.fr/pdf/2012/04/cir\\_35125.pdf](http://circulaire.legifrance.gouv.fr/pdf/2012/04/cir_35125.pdf)

donc de présenter successivement la définition et la délimitation du DPM dans les textes législatifs (A), et dans la jurisprudence (B).

#### A) Composition et délimitation du Domaine Public Maritime Naturel.

428. Il conviendra d'étudier les différentes composantes du domaine public maritime, (1) ainsi que la procédure à respecter afin de procéder à sa délimitation (2).

##### 1) La composition du Domaine Public Maritime Naturel.

429. A l'origine constitué du seul rivage de la mer, les critères de délimitation du DPM n'étaient pas les mêmes sur l'ensemble du littoral. En Méditerranée, où l'amplitude des marées est très faible et l'importance de la houle souvent considérable, le droit romain<sup>757</sup>, qui s'appliquait, précisait que « le rivage de la mer s'étend jusqu'où parvient le plus grand flot d'hiver ». Par ailleurs, la consistance du domaine public maritime définie par Colbert dans l'ordonnance de la marine de 1681<sup>758</sup> considère elle, que « sera réputé bord et rivage de la mer tout ce qu'elle couvre et découvre pendant la nouvelle et pleine lune et jusqu'où le grand flot de mars peut s'étendre sur les grèves ».

430. Deux cents ans plus tard, le Conseil d'Etat unifie ces différentes interprétations et précise en 1973 avec l'arrêt *Kreitman*<sup>759</sup>, que les rivages de la mer trouvent leur limite « au point où les plus hautes mers peuvent s'étendre en l'absence de perturbations météorologiques exceptionnelles ». Cette formulation figure toujours dans le droit positif.

431. La loi de 1963<sup>760</sup> étend les limites du DPM en y incluant les lais<sup>761</sup> et relais<sup>762</sup> constitués au 1<sup>er</sup> Décembre 1963, ainsi que ceux faisant partie du domaine privé de l'Etat, avant le 1er Décembre 1963, sous réserve du droit des tiers et sous réserve de faire l'objet d'un arrêté préfectoral<sup>763</sup>. En effet, étant des composantes du domaine

---

<sup>757</sup> Titre 1, livre 2 des Institutes de Justinien de 533.

<sup>758</sup> Art. 1er du titre VII du livre IV de l'ordonnance d'août 1681.

<sup>759</sup> CE 12 octobre 1973 n°86682, *Kreitman*, Rec. Lebon.

<sup>760</sup> Loi n°63-1178 du 28 novembre 1963 relative au domaine public maritime, JORF du 29 novembre 1963 page 10643.

<sup>761</sup> Les lais de la mer sont les terrains formés par les alluvions que la mer apporte sur le rivage.

<sup>762</sup> Les relais sont les terrains que la mer laisse à découvert en se retirant et qui ne sont plus submergés par le plus haut flot.

<sup>763</sup> Art. 2, Décret n°72-879 du 19 septembre 1972 portant modification de la loi de n°63-1178 du 28 novembre 1963 relative au domaine public maritime et fixant les procédures d'incorporation et de déclassement de lais et relais de la mer, JORF du 29 septembre 1972 page 10285.

privé, « Seul un arrêté préfectoral pouvait les incorporer au domaine public maritime pour un motif d'intérêt général »<sup>764</sup>, sous réserve d'avoir fait l'objet d'une procédure de délimitation prévue à l'article 2 du décret du 17 juin 1966<sup>765</sup>. Par conséquent, cette loi étend le domaine public maritime en direction de la mer, mais aussi à l'intérieur des terres.

432. Aujourd'hui le DPM naturel est consacré à l'article L. 2111-4 du CGPPP et comprend ;

*« Le sol et le sous-sol de la mer entre la limite extérieure de la mer territoriale et, côté terre, le rivage de la mer »<sup>766</sup>. Le sol et le sous-sol des étangs salés en communication directe, naturelle et permanente avec la mer ; Les lais et relais de la mer (...) Les terrains réservés en vue de la satisfaction des besoins d'intérêt public d'ordre maritime, balnéaire ou touristique et qui ont été acquis par l'Etat ».*

433. Il résulte de l'ensemble de ces définitions données au cours du temps et aujourd'hui consacrées par le CGPPP, que l'incorporation au domaine public maritime se fait « *ipso facto* »<sup>767</sup>, elle est effectivement le résultat d'un phénomène naturel. Cette interprétation a été notamment confirmée par la Cour administrative d'appel de Marseille<sup>768</sup> :

*« il résulte de ces dispositions (article L2211-4 3°) que les lais et relais de la mer font automatiquement partie du domaine public maritime, quelle que soit la date à laquelle ils ont été formés et sans qu'il soit besoin de procéder à leur délimitation préalable ».*

434. Dès lors, en théorie, il n'y a plus de difficulté particulière relative à la consistance du domaine public maritime. Dès qu'un bien sera recouvert « *au moins une fois par an par la mer, en faisant abstraction des perturbations météorologiques exceptionnelles* »<sup>769</sup>, il pourra être considéré comme faisant partie du domaine public maritime. De ce fait, dès qu'un bien répond aux critères posés par la loi, il entre « *ipso facto* » au sein du DPM. Il importe en revanche de référer et de constater le DPM sur le terrain (2).

---

<sup>764</sup> GIACUZZO (J-F.), "Domaine public maritime, Lais et relais de la mer et domanialité publique", *Les revues juriscasseur Droit administratif*, n°12 décembre 2013, p. 34.

<sup>765</sup> Voir GIACUZZO (J-F.), "Domaine public maritime, Lais et relais de la mer et domanialité publique", *Idem.* ; Décret n°66-413 du 17 juin 1966 portant application de la loi n°63-1178 du 28 novembre 1963 relative au domaine public maritime, JORF du 23 juin 1966 page 5153.

<sup>766</sup> Le rivage de la mer est définie comme suit « *sera réputé bord et rivage de la mer tout ce qu'elle couvre et découvre pendant la nouvelle et pleine lune et jusqu'où le grand flot de mars peut s'étendre sur les grèves* ». Cette définition est issue de l'arrêt CE 12 octobre 1973, Kreitman, *op. cit.*

<sup>767</sup> DUFAU (J.), « Entrée dans le domaine public » in *JurisClasseur Administratif*, Lexis Nexis édition, fasc. 450-20, 2006, « 1° gain de la mer ».

<sup>768</sup> CAA de Marseille, 7<sup>ème</sup> chambre, 3/10/2011, n°11 MA01671 ; Voir GIACUZZO (J-F.), "Domaine public maritime, Lais et relais de la mer et domanialité publique", *op. cit.* p. 35.

<sup>769</sup> EVEILLARD (G.), "La délimitation du domaine public maritime", *AJDA*, n°30, p. 1732 ; pour la jurisprudence, voir DUFAU (J.) « Entrée dans le domaine public », in *JurisClasseur Administratif*, *op. cit.*, [en ligne] [www.lexisnexis.com](http://www.lexisnexis.com) (06/03/2013)



## 2) La délimitation du Domaine Public Maritime Naturel.

435. C'est à l'Etat qu'incombe la tâche de délimitation du Domaine Public Maritime<sup>770</sup>. En 2004, la procédure de délimitation du domaine public maritime a été simplifiée et unifiée<sup>771</sup>. L'Etat, comme l'indique l'article L. 2111-5 du CGPPP, constate les limites du rivage « en fonction des observations opérées sur les lieux à délimiter ou des informations fournies par des procédés scientifiques ». Le dossier de délimitation doit contenir un certain nombre d'éléments, listés à l'article R. 2111-6 du CGPPP, et doit respecter la procédure établie aux articles R. 2111-5 à R. 2111-24 du CGPPP. Le projet de délimitation est soumis pour avis aux maires des communes concernés<sup>772</sup>, puis à enquête publique<sup>773</sup>. La délimitation est ensuite « constatée par arrêté préfectoral »<sup>774</sup> et par « décret en conseil d'Etat si l'avis du commissaire enquêteur ou de la commission d'enquête est défavorable ». Ainsi, si des biens remplissent les caractéristiques posées par la loi<sup>775</sup>, une simple observation de terrain<sup>776</sup> ou l'apport de preuves scientifiques<sup>777</sup> permettront de constater les limites du terrain. En effet, si l'incorporation des biens au sein du domaine public maritime résulte directement de la loi<sup>778</sup>, sa délimitation, résulte de phénomènes naturels. Cette délimitation du domaine public naturel ne fait finalement que constater un état de fait, l'acte de délimitation opéré par l'Etat n'a qu'un caractère « reconnaissant »<sup>779</sup> et « contingent »<sup>780</sup>, il est « purement déclaratif »<sup>781</sup>. Il n'est pas constitutif de droit

---

<sup>770</sup> Art. L. 2111-5 al 1 CGPPP.

<sup>771</sup> 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, NOR : EQUK0301507D, JO 30/03/2004 ; Voir BURGUBURU (D.), JEGOUZO (Y.), "Les nouvelles procédures de délimitation du domaine public maritime naturel", *AJDA*, 2012, pp. 360 à 365.

<sup>772</sup> Art. R. 2111-7 CGPPP.

<sup>773</sup> Art. R. 2111-8 CGPPP.

<sup>774</sup> Art. R. 2111-11 CGPPP.

<sup>775</sup> Art. L. 2111-4 CGPPP définissant le DPM.

<sup>776</sup> Art. R. 2111-5 CGPPP ; avant l'entrée en vigueur du CGPP, la procédure était semblable « *la commission reconnaissait les limites du DPM sur le site au vue d'un levé dressé par un géomètre expert...* » BURGUBURU (D.), JEGOUZO (Y.), "Les nouvelles procédures de délimitation du domaine public maritime naturel", *Droit administratif*, 2005, p. 361.

<sup>777</sup> Art. L. 2111-5 al 1 CGPPP

<sup>778</sup> Art. L. 2111-4 du CGPPP; FATÔME (E.), "Bref regard sur le domaine public naturel après le Code général de la propriété des personnes publiques", *AJDA* 2009, p. 2326, « *S'agissant du domaine public maritime naturel, la solution est simple : l'incorporation dans ce domaine public résulte directement de la loi et, donc, désormais du Code général de la propriété des personnes publique.* »

<sup>779</sup> DELIANCOURT (S.), "L'inopérance du moyen tiré de l'atteinte au droit de propriété à l'encontre d'un arrêté portant délimitation du domaine public", *LPA*, 24 septembre 2013, n°91 p. 12.

<sup>780</sup> C.C, décision n°2013-316 QPC du 24 mai 2013, commentaire, [en ligne] [http://www.conseil-constitutionnel.fr/conseil-constitutionnel/root/bank/download/2013316QPCccc\\_316qpc.pdf](http://www.conseil-constitutionnel.fr/conseil-constitutionnel/root/bank/download/2013316QPCccc_316qpc.pdf) (07/03/2014)

acquis<sup>782</sup> comme le souligne Carlo Santulli, c'est-à-dire que les limites établies par exemple pour une habitation de bord de mer, ne sont pas figées et peuvent de nouveau être modifiées en fonction des « coups de vagues ».

436. Une exception a été relevée par Etienne Fatôme<sup>783</sup>. Elle concerne la cinquième catégorie de l'article L. 2111-4 du CGPPP, à savoir : les terrains faisant partie du DPM « réservés en vue de la satisfaction de besoins d'intérêt public d'ordre maritime, balnéaire, ou touristique dont ils cessent d'en faire partie s'ils cessent d'être réservés et donc que l'administration a la possibilité de faire sortir du domaine public maritime naturel ». L'incorporation de ces terrains au sein du domaine public maritime ne se fait pas *ipso facto*, elle doit être provoquée par l'Etat « en décidant de les acquérir en vue de la satisfaction des intérêts publics visés par cet article »<sup>784</sup>.
437. Cette délimitation du domaine public naturel est à la charge de l'Etat<sup>785</sup>, il s'agit d'un acte unilatéral, qui ne peut être refusé si le demandeur est un propriétaire riverain<sup>786</sup>. En revanche l'Etat, peut par convention faire participer au financement de ses opérations, les propriétaires riverains, les associations syndicales de propriétaires, les collectivités territoriales ou les organismes demandeurs de la délimitation<sup>787</sup>.
438. Cette délimitation ne peut finalement revêtir le caractère perpétuel qui s'attache à la propriété immobilière, la consistance du rivage étant sans cesse en mouvement<sup>788</sup>.
439. Après avoir vu la délimitation du DPM par la loi, il convient désormais d'analyser l'application qui en est faite par la jurisprudence. (B)

## B) Une application extensive des critères par la jurisprudence.

440. La jurisprudence est constante en la matière et restreint le droit de propriété des riverains du littoral, victimes des aléas de la nature. Elle a une interprétation extensive des principes posés par le législateur, tendant ainsi à une extension du domaine public maritime<sup>789</sup>.

---

<sup>781</sup> FATÔME (E.), "Bref regard sur le domaine public naturel après le Code général de la propriété des personnes publiques", *op. cit.* p. 2326.

<sup>782</sup> SANTULLI (C.), "Les droits acquis", *RFDA*, 2001.87. [en ligne] [www.daloz.fr](http://www.daloz.fr) (14/03/2013)

<sup>783</sup> FATÔME (E.), *op. cit.*, p. 2327.

<sup>784</sup> *Ibid.* p. 2326.

<sup>785</sup> Art. L. 2111-5 CGPPP.

<sup>786</sup> CAA Marseille, 15/10/2009, n°08MA00421.

<sup>787</sup> Art. R. 2111-14 CGPPP.

<sup>788</sup> Voir BURGUBURU (D.), JEGOUZO (Y.), "Les nouvelles procédures de délimitation du domaine public maritime naturel", *op. cit.* p. 365.

<sup>789</sup> Voir DUFAU (J.), « Incorporation au domaine public maritime » in *JurisClasseur Administratif, Fasc.52 « 1° Gain de la mer »*, 2006 [en ligne] [www.lexisnexis.com](http://www.lexisnexis.com) (07/03/2014)

441. Dans l'arrêt *Bessière* de 1981<sup>790</sup>, le Conseil d'Etat a estimé qu'une terre, régulièrement submergée postérieurement à l'entrée en vigueur de la loi de 1963, a le caractère d'un relais futur et constitue donc une dépendance<sup>791</sup> du DPM. En 1976, la jurisprudence rajoute que cette incorporation intervient si la submersion résulte de phénomènes naturels ou d'un fait de l'administration, comme par exemple :

- La destruction d'une digue de défense contre les eaux par l'administration<sup>792</sup>.
- Du fait de l'aggravation des phénomènes naturels d'érosion en raison de travaux de l'administration<sup>793</sup>.

442. Dans l'arrêt *Platin de la Jeune Prise* de 1982<sup>794</sup>, le Conseil d'Etat confirme que des terres, exondées postérieurement à la loi de 1963<sup>795</sup>, ont le caractère d'un reliai futur et constituent donc des dépendances du Domaine Public Maritime. Il précise même que la portion du rivage couverte par les flots « en cas de tempête violente, mais non exceptionnelle<sup>796</sup> » fait, elle aussi, partie du DPM. Le juge, dans un arrêt du 10 Novembre 2009<sup>797</sup> va même jusqu'à considérer comme dépendance du domaine public maritime un bien qui n'est pas « recouvert par les flots », mais dont « la base de cette construction est atteinte par les plus hauts flots de la mer ».

443. Ces solutions de jurisprudences qui ne sont pas novatrices, « vise[nt] à étendre et surtout à protéger le domaine public maritime, ainsi que la nature et l'environnement »<sup>798</sup>. De plus, la jurisprudence répond au phénomène actuel d'élévation du niveau de la mer. En effet, si la construction objet du litige n'est, pour l'heure, qu'atteinte par le plus haut flot, et non pas littéralement submergée, il est évident qu'elle le sera à court terme ou moyen terme, et ce de manière définitive. En effet, des propriétaires littoraux régulièrement submergés pourraient se retrouver en situation d'insécurité juridique du fait du caractère temporaire et incertain de la situation. Ainsi, en considérant ces biens comme faisant partie du DPM, la jurisprudence anticipe une situation « future » et éclaire son aspect juridique.

444. Par ailleurs, il est légitime de penser que cette incorporation contribue à une incitation de la prévention, mais aussi à la réduction de la vulnérabilité de l'homme et

---

<sup>790</sup> CE 10/10/1980, *Bessière*, ADJA, 1981, p. 259.

<sup>791</sup> « Biens faisant partie du domaine public des personnes administratives », entrée « dépendance », in CORNU (G.), *Vocabulaire juridique*, PUF, *Quadrige*, 10ème éd., Paris 2013, p. 327.

<sup>792</sup> CE, 18/06/1976, *Ménard et Pujol*, n°95115,.

<sup>793</sup> CE, 22/12/1976, *min. équip. c/ Sté foncière Biarritz-Anglet*, n°98378.

<sup>794</sup> CE 30/06/1982, *Sté civile du Platin de la Jeune Prise* ; *Rec. Lebon*, 1982 [en ligne] [daloz.fr](http://daloz.fr) (07/03/14)

<sup>795</sup> Loi n°63-1178 du 28 novembre 1963 relative au domaine public maritime, JORF du 29 novembre 1963 page 10643.

<sup>796</sup> *Idem*.

<sup>797</sup> CAA Nantes, 10/11/2009, MEEDAT c/M.Pierre Calmels ; MULOT (V.), « L'incorporation des terres submergées au domaine public maritime : entre atteinte à la propriété privée et respect de l'intérêt général – commentaire d'arrêt CA de Nantes 10 novembre 2009 », *Les annales de la voirie*, n°141 février/mars 2010 "pp. 33-36.

<sup>798</sup> CE 10/10/1980, *Bessière*, ADJA, 1981, p. 259, note J.L

de ses activités aux submersions marines, ainsi qu'à la préservation de la nature, et à la protection de l'intérêt général. Cette intégration du bien au DPM peut dissuader les propriétaires futurs souhaitant s'installer en bord de mer, en effet l'incorporation au domaine public maritime est une « épée de Damoclès » au-dessus des propriétaires littoraux. Il faut reconnaître à la jurisprudence le courage de ces décisions qui vient là contrarier les intérêts de ces propriétaires. Ces terres bénéficient désormais de la protection du domaine public maritime, c'est-à-dire du principe d'inaliénabilité et d'imprescriptibilité. En revanche, cette incorporation au sein du domaine public maritime s'effectue sans indemnisation (§2).

## **§2) Le principe d'une perte de propriété sans indemnisation.**

445. Le droit de propriété est un droit sacré à valeur constitutionnelle, consacré par la Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen de 1789<sup>799</sup>, mais aussi par la Convention européenne des droits de l'homme<sup>800</sup>. L'article 544 du Code civil définit le droit de propriété comme : « le droit de jouir et disposer des choses de la manière la plus absolue, pourvu qu'on n'en fasse pas un usage prohibé par les lois ou par les règlements. » Le Code civil ajoute en son article 545 : « 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 ».
446. En effet, deux intérêts divergents apparaissent: d'une part, la propriété privée qui est définie par l'article 544 du Code civil comme « le droit de jouir et de disposer des choses de la manière la plus absolue (...) » et d'autre part l'intérêt général, qui doit être garanti par la puissance publique. Dès lors, il convient de se demander si cette incorporation de propriétés privées dans le DPM répondrait à l'intérêt général ou si elle n'irait pas à l'encontre de l'absolutisme du droit de propriété, entendu au sens de l'article 544 du Code civil.
447. D'un point de vue privatiste, cette incorporation peut constituer une atteinte flagrante au droit de propriété. D'un point de vue publiciste, elle constitue une prérogative de puissance publique, nécessaire à l'intérêt général, malgré le transfert « autoritaire, imposé par la loi, de leur immeuble, dans le patrimoine de l'Etat »<sup>801</sup>.
448. Ainsi, si l'incorporation automatique des terres submergées au domaine public maritime sans aucune indemnisation, semble être en contradiction avec les principes

---

<sup>799</sup> DDHC, Art. 16, « *Le droit de propriété est celui qui appartient à tout citoyen de jouir et de disposer à son gré de ses biens, de ses revenus, du fruit de son travail et de son industrie* »

<sup>800</sup> CEDH, Art.1 du protocole n°1, « *Toute personne physique ou morale a droit au respect de ses biens. Nul ne peut être privé de sa propriété que pour cause d'utilité publique et dans les conditions prévues par la loi et les principes généraux du droit international.* »

<sup>801</sup> FOULQUIER (N.), « La délimitation du domaine public maritime : l'expropriation inavouée », *RDI*, n°6, juin 2012, pp. 348-349.

relatifs à la protection du droit des biens, il convient de se demander si cette incorporation constitue une atteinte à la propriété privée ou si elle est simplement le corollaire de l'absence de droit réel.

449. Le droit de propriété, bénéficiant d'une protection juridique forte, est ébranlé lorsqu'un terrain se trouve submergé par les flots. L'objet même de la propriété disparaît. De *facto* le titre de propriété se trouve annulé au profit de l'État. Ainsi, l'ancien propriétaire ne pourra « se prévaloir d'aucun droit réel sur la partie litigieuse », et ne pourra donc plus invoquer de texte relatif à la protection de la propriété privée puisque celle-ci n'existe plus<sup>802</sup>. En raisonnant ainsi, la jurisprudence exclut l'idée d'une atteinte à la propriété privée. La déposssession n'existe plus à partir du moment où l'objet de la propriété a disparu. Il n'est pas possible de porter atteinte à un droit sur une chose inexistante.

450. En ce sens le Conseil d'Etat s'est prononcé sur la légalité de la procédure de délimitation et d'incorporation du domaine public dans une décision du 13 juillet 2011. Il considère que :

« Les procédures de délimitation et d'incorporation dans le domaine public maritime, définies aux articles L. 2111-4 et L. 2111-5 précités du même Code [CGPPP], ne constituent pas une expropriation<sup>803</sup>, ni « une atteinte au droit de propriété garanti par l'article 17 de la CEDH »<sup>804</sup>.

451. Le Conseil d'Etat a soumis à ce sujet une question prioritaire de constitutionnalité au Conseil Constitutionnel<sup>805</sup>. Ainsi, dans une décision du 24 mai 2013, le Conseil Constitutionnel a déclaré conforme à la constitution l'article L. 2111-4 du CGPPP qui définit les limites du domaine public maritime naturel<sup>806</sup>.

452. Des décisions avaient été rendues précédemment en ce sens. Deux habitations avaient été, semble-t-il, illégalement édifiées sur le DPM dans le département du Morbihan. L'une acquise par donation par la mère des requérants en 1945, l'autre achetée par les requérants en 1960. Deux jugements du tribunal administratif de

---

<sup>802</sup> CAA Nantes, 10/11/2009, n°09NT0379, *MEEDAT c/M. Calmels*. Le propriétaire ne peut plus se prévaloir de « l'article premier du protocole additionnel à la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales en vertu duquel nul ne peut être privé de sa propriété que pour cause d'utilité publique ; (...) » ni des « dispositions de l'article 17 de la déclaration des droits de l'homme et du citoyen du 26 Août 1789 ». Voir MULOT (V.), « L'incorporation des terres au domaine public maritime : entre atteinte à la propriété privée et respect de l'intérêt général », *Droit de la voirie*, n°141, p. 33.

<sup>803</sup> CE, 13/07/2011, 8<sup>ème</sup> et 3<sup>ème</sup> sous-section réunies, n°347529.

<sup>804</sup> *Idem* ; sur cet arrêt voir : « Rejet d'une QPC visant les procédures de délimitation et d'incorporation dans le domaine public maritime », *AJDA*, 31/10/2011, p. 2086.

<sup>805</sup> Décision de renvoi-Conseil d'Etat-2013-316 QPC du 24 mai 2013, [en ligne] [www.conseil-constitutionnel.fr](http://www.conseil-constitutionnel.fr) (18/03 /2014)

<sup>806</sup> Sous condition qu'un propriétaire qui a édifié une digue sur sa propriété pour protéger son habitation, ne soit pas contraint de la détruire à ses frais (et donc condamner son habitation), une fois la digue incorporée au DPM. Considérant 8 de la Décision n°2013-316 QPC du 24 mai 2011. [en ligne] [www.conseil-constitutionnel.fr](http://www.conseil-constitutionnel.fr) (18 mars 2014).

Rennes du 29 mars 1997<sup>807</sup> avaient déclaré ces constructions illégales, en raison du caractère permanent des ouvrages qui ne disposaient pas de concession d'occupation du domaine public. Pour autant, l'administration leur a permis de demeurer dans ces habitations en renouvelant périodiquement et systématiquement leur autorisation d'occupation du domaine public, contre rémunération. Mais en 1993, le préfet du Morbihan refuse de renouveler les autorisations d'occupation temporaire du domaine public. Deux ans plus tard, il dresse un procès-verbal de contravention de grande voirie afin de constater l'occupation sans titre du domaine public maritime. Ce procès-verbal fait suite à la saisie des juridictions administratives par les requérants qui refusaient la proposition du préfet qui leur « *accord(ait) une autorisation exceptionnelle et personnelle d'occupation du domaine public et d'utilisation des habitations litigieuses, laquelle s'éteindrait à leur mort sans aucune possibilité de cession ou de transmission, ni de réalisation de travaux autres que d'entretien sur les ouvrages existants* »<sup>808</sup>. Les requérants ont été déboutés en première instance<sup>809</sup>, en appel<sup>810</sup> et devant le Conseil d'Etat<sup>811</sup>, au motif qu'ils « ne peuvent se prévaloir d'aucun droit réel sur la parcelle litigieuse et sur les immeubles qui y ont été édifiés ».

453. Au niveau Européen, l'ultime recours des requérants afin de tenter de sauver leur habitation était fortement attendu. La Cour européenne des droits de l'homme a analysé le principe du respect de la propriété, la privation de propriété, et le pouvoir propre des Etats de réglementer l'usage des biens conformément à l'intérêt général, en mettant en vigueur les lois qu'ils jugent nécessaires<sup>812</sup>.

454. Il ressort de deux arrêts du 29 mars 2010<sup>813</sup>, que l'Etat Français n'a pas violé l'article 1 du protocole n°1 sur la protection de la propriété. En effet, l'atteinte au droit de propriété est rejetée par la Cour, qui se fonde sur des décisions rendues par le Conseil d'Etat<sup>814</sup> selon lesquelles il ne peut y avoir une privation du droit de propriété dès lors qu'aucun droit réel n'existe sur la parcelle et sur les immeubles. Egalement l'article 8 de la CEDH, relatif au droit au respect de la vie privée et familiale, est écarté au motif que les griefs de l'espèce ne soulèvent pas de questions distinctes de l'article 1 du protocole n°1 de la CEDH. Enfin, la Cour juge que l'absence de droit

---

<sup>807</sup> TA, Rennes, 29/03/1997, n°95-3517 et n°95-3516.

<sup>808</sup> CANEDOS-PARIS, (M.), « Irréductible principe d'inaliénabilité du domaine public... », *AJDA*, n°23/2010, p. 1314.

<sup>809</sup> TA Rennes 20/03/1997, req. N°94-1509, *Préfet du Morbihan c/ Mme Brosset* req. N°95-3616 ; TA Rennes 20/03/1997, *Epoux Depalle*, req. N°94-1506 et *préfet du Morbihan c/ Epoux Depalle*, req. N°95-3517, in CADENOS-PARIS (M.) « Irréductible principe d'inaliénabilité du domaine public... », *op. cit.*

<sup>810</sup> CAA Nantes, 8/12/1999, *Mme Triboulet et Mme-Pospisil*, req. N°97NT01429 ; CAA Nantes, 8/12/1999, *Epoux Depalle*, req. N°97NT01274 in CADENOS-PARIS (M.), « Irréductible principe d'inaliénabilité du domaine public... » *op. cit.*

<sup>811</sup> CE, 6/03/2002 n°217646.

<sup>812</sup> Voir, HOSTIOU (R.), « La protection du domaine public maritime naturel à l'épreuve de l'évolution contemporaine des idées et du droit », note sous Conseil d'Etat, section, 6 mars 2002, Mmes Triboulet et Brosset-Pospisil, *RFDA*, 2003, p62 ; CANEDOS-PARIS, (M.), *op. cit.*, p. 1315.

<sup>813</sup> CEDH (Grande chambre), 29/03/2010, *affaire Depalle/c France*, n° 34044/02. Et CEDH (Grande chambre

<sup>814</sup> CE, 6/03/2002.

réel sur la parcelle litigieuse ne peut conduire à un quelconque droit à indemnisation<sup>815</sup>.

455. La décision de la CEDH n'est pas novatrice et ne remet pas en cause le droit national. Elle est même considérée comme décevante par certains auteurs<sup>816</sup>, qui considèrent que la Cour s'est simplement conformée au droit national, qui avait lui-même appliqué « très classiquement des dispositions dont l'inspiration remonte à 1681, avec l'ordonnance de Colbert sur la marine, quand ce n'est pas à 1566, date de l'ordonnance de Moulins sur l'inaliénabilité des biens du Royaume »<sup>817</sup>.

456. Cette décision de la Cour renforce et garantit l'imprescriptibilité et l'inaliénabilité du domaine public. Dès lors, les propriétaires littoraux devraient craindre fortement l'élévation du niveau marin ainsi que l'incorporation de leurs biens dans le DPM sans indemnisation, puisque le mécanisme est validé par la CEDH. Ces dispositions sont applicables, que le bien ait été édifié ou non sur le domaine public, et que le propriétaire soit titulaire ou non d'un titre de propriété.

457. Il convient de reconnaître que cette dépossession des propriétaires privés au profit de l'Etat constitue une véritable menace qui devrait inciter à la mise en œuvre de mesures de prévention et d'adaptation en raison des conséquences définitives que cette procédure entraîne sur le patrimoine des propriétaires littoraux.

458. En effet, le caractère perpétuel de la propriété privée qui avait notamment été reconnu dans l'arrêt de l'étang Napoléon<sup>818</sup>, ne s'appliquerait plus. Cette jurisprudence considèrerait :

*« Qu'un propriétaire qui a été privé de ses droits par la perte de son immeuble sous le seul effet des forces de la nature se trouve réintégré dans sa propriété lorsque de la même manière, l'obstacle qui l'en avait privé a disparu »<sup>819</sup>.*

459. Ainsi, une propriété « perdue » à la suite d'une submersion, est réintégrée dans le patrimoine de « l'ancien » propriétaire quand elle retrouve l'ensemble de ses caractéristiques initiales. Le droit de propriété renaît par le seul fait du retour à l'état

---

<sup>815</sup> CADENOS-PARIS (M.), « Irréductible principe d'inaliénabilité du domaine public... » *op. cit.* p. 1317 ; Arrêts de Grande Chambre 1, *Depalle c./ France* (n° 34044/02) *Brosset-Triboulet et autres c./ France* (n° 34078/02) ; Voir Arrêts de Grande Chambre 1, *Depalle c./ France* (n° 34044/02) *Brosset-Triboulet et autres c./France* (n° 34078/02), La Cour « estime que les requérants ne supporteraient pas une charge spéciale et exorbitante en raison de la démolition de leurs maisons sans indemnisation. Il n'y aurait donc pas rupture de l'équilibre entre les intérêts de la communauté et ceux des requérants »

<sup>816</sup> CADENOS-PARIS (M.), « Irréductible principe d'inaliénabilité du domaine public... » *op. cit.*, p. 1315 et p. 1318.

<sup>817</sup> HOSTIOU (R.), « Domanialité publique et propriété privée : de nouvelles perspectives ouvertes par la Cour européenne des droits de l'homme ? », *AJDA*, 2008, p. 1561.

<sup>818</sup> C. cass, assemblée plénière, 23/06/1972, troisième chambre civile, 5/06/2002, et première chambre civile, 2/06/1993.

<sup>819</sup> C. cass, ass. Plénière, 23/06/1972, n°70-12.960 ; V. aussi en ce sens GOUBEUX (G.), JEGOUZO (Y.), "Propriété- Droit de propriété. Etang. Incorporation passagère au domaine public maritime par l'effet du phénomène naturel. Perte du droit de propriété." *JCP Généralité*, 1973.II.17331.

primitif du bien, ce qui sous-entend que l'incorporation du bien « au domaine public avait laissé subsister la propriété publique initiale à l'état latent ou potentiel<sup>820</sup> ». En revanche, le caractère perpétuel de la propriété, dont le droit serait gelé lors de la submersion des terres, ne s'applique plus depuis la loi du 28 novembre 1963, qui « inclut dans le domaine public maritime au titre des "relais futurs" les relais de la mer formés après la date de sa promulgation<sup>821</sup> ». Il en résulte qu'une terre submergée de manière « non occasionnelle » demeurera dans le domaine public même si elle venait à être de nouveau découverte par les flots, en raison de son entrée *ipso facto* en qualité de relais<sup>822</sup>. De plus, en raison du changement climatique et de l'élévation du niveau marin, il semble peu probable que des terrains se retrouvent ultérieurement soustraits aux flots de manière naturelle.

460. Par conséquent, l'intégration au sein du domaine public maritime, sans indemnisation, d'un bien submergé par les flots est définitive. Ainsi, cette incorporation au profit de l'Etat se situe entre l'atteinte à la propriété privée et la protection de l'intérêt général<sup>823</sup>. La conciliation de ces deux notions qui peuvent s'avérer antagonistes demeure un enjeu essentiel. En fonction du point de vue ; qu'il soit privatiste ou publiciste les avis seront forcément divergents, mais la réponse juridique identique.

461. **Conclusion section 2** - Au regard du droit, la délimitation du domaine public maritime est liée aux événements naturels. Ce sont eux qui vont déterminer les contours du trait de côte, l'administration ne fera que les constater. Depuis la loi de 1963<sup>824</sup>, il semble que le domaine public ne puisse que tendre vers une extension de ses limites (hors sortie du domaine public pour entrer dans le domaine privée), en raison de l'intégration au sein du domaine public maritime des lais et relais postérieures à cette loi.

462. Il apparaît donc que cette extension du DPM ne peut exister que par une diminution de la propriété privée au profit de l'Etat, et ce sans indemnisation. Si cette situation peut être vécue par les propriétaires littoraux comme une atteinte à leur droit de propriété, elle n'est pas nouvelle dans le droit positif, et pourrait être réactualisée dans le cadre de la gestion des submersions marines et de l'élévation du niveau marin.

---

<sup>820</sup> GOUBEAUX (G.), JEGOUZO (Y.), "Propriété- Droit de propriété. Etang. Incorporation passagère au domaine public maritime par l'effet du phénomène naturel. Perte du droit de propriété." *JCP Généralité*, 1973.II.17331.

<sup>821</sup> DUFAU (J.), « Entrée dans le domaine public », « 2° Retrait de la mer », Fasc.405-20, *JurisClasseur Administratif*, 2006, [en ligne] [www.lexisnexis.com](http://www.lexisnexis.com) (08/03/2014).

<sup>822</sup> Voir DUFAU (J.), « Entrée dans le domaine public », *Idem* ; Voir, CE 10 oct.1980, Bessière, *ADJA*, 1981, p. 259, note J.L.

<sup>823</sup> V. MULOT (V.), « L'incorporation des terres submergées au domaine public maritime : entre atteinte à la propriété privée et respect de l'intérêt général », *Les annales de la voirie*, 2010, n°141.

<sup>824</sup> Loi n°63-1178 du 28 novembre 1963 relative au domaine public maritime, *JORF* du 29 novembre 1963 page 10643.



463. **Conclusion chapitre 3** - Finalement, les outils juridiques existants, notamment l'acquisition amiable et l'expropriation, permettent de réduire la vulnérabilité de l'homme à la submersion marine. Ils ont fait leurs preuves dans la gestion de la tempête Xynthia. En revanche, il est préférable que la mise en œuvre de ces outils s'inscrive dans une vision prospective afin que leur application s'effectue davantage en amont qu'en aval de la catastrophe.
464. De plus, ces outils juridiques, malgré le caractère contraignant de l'expropriation, sont des outils alternatifs à l'intégration des biens sans indemnisation au sein du domaine public maritime. En effet, un bien qui n'aura pas bénéficié de mesures préventives à sa submersion entrera *ipso facto* au sein du DPM sans indemnisation. Finalement, l'étude de toutes les hypothèses juridiques envisageables montre que l'acquisition amiable, la préemption, voire l'expropriation, semblent être les outils les plus adéquats et paradoxalement les moins contraignants pour les propriétaires littoraux condamnés à voir leur habitation submergée par les flots, puisqu'ils permettent, malgré tout, une indemnisation de la perte du bien.
465. **Conclusion titre 1** - La submersion marine a toujours existé sur les littoraux, mais ses conséquences sont aggravées du fait des constructions installées depuis une cinquantaine d'année dans des zones soumises aux risques. Dans un premier temps, afin de réduire la vulnérabilité urbaine face aux événements littoraux, la solution la plus répandue consistait à construire des digues. Au fil des ans, il apparaît que ces ouvrages, ne sont pas infaillibles, ils entraînent un risque supplémentaire en cas de rupture et une insécurité juridique du fait de la complexité des règles de responsabilité. Si ces ouvrages ont connu des évolutions juridiques récentes avec notamment la loi MAPAM, des questions relatives à leur financement demeurent.
466. Parallèlement à ces méthodes dures de gestion du trait de côte, des outils de prévention et d'adaptation doivent être utilisés pour réduire la vulnérabilité de l'homme à la submersion marine en limitant l'urbanisation des côtes et parfois même en relocalisant les biens dans certaines zones. Un certain nombre d'outils de planification permettent d'organiser la gestion du risque de submersion marine : outils d'urbanisme (SCOT, PLU), qui doivent intégrer les risques de manière générale, ou outils spécifiques tels que les PPRSM. Si les PPR ou les PPRSM ne sont pas appliqués, d'autres outils permettent tout de même la prise en compte des risques. Si le PLU prenait en compte de manière satisfaisante les risques naturels, la prescription d'un PPR ne serait pas prioritaire, sauf s'il apparaît nécessaire d'assurer la pérennité des mesures retenues ou si les problèmes posés dépassaient les possibilités du Code de l'urbanisme. De même, si les enjeux sont très faibles, un contrôle ponctuel des permis de construire par le biais de l'article R. 111-2 du Code de l'urbanisme pourrait être suffisant.

467. Ainsi, des solutions juridiques existent pour réduire la vulnérabilité humaine aux submersions marines, mais le problème majeur résulte de leur non application. La loi n'est pas toujours appliquée et fait l'objet de dérogations nombreuses et souvent non sanctionnées. Ces transgressions du droit résultent avant tout de la cohabitation de la prévention des risques avec des enjeux économiques, financiers et politiques locaux prégnants. Cette cohabitation semble difficile, voire impossible. Cette pression se fait d'autant plus sentir s'agissant des risques littoraux en raison de l'attractivité des territoires côtiers. Il y a certes des améliorations à faire, le système est bien évidemment perfectible, mais les mentalités doivent aussi évoluer. Cette évolution est en cours, elle a été impulsée par l'adoption de la directive européenne « inondations », puis par la tempête Xynthia, qui a confronté l'homme à sa propre vulnérabilité. La prise de conscience de la réalité des changements climatiques (mise en place de l'Observatoire des effets du Changement Climatique en France) est une nécessité pour permettre une véritable mise en œuvre d'outils spécifiques aux risques littoraux, qui soient effectifs dans un futur proche.
468. Dans l'hypothèse de risques extrêmes où l'adaptation n'aura pas été mise en œuvre, les propriétaires littoraux seront menacés par la situation complexe d'incorporation de leur bien sans indemnisation. Afin de ne pas aboutir à cette solution, les outils existants de prévention et d'adaptation aux risques littoraux devraient être systématiquement mis en œuvre.
469. En revanche, malgré un droit positif important en matière de risque naturel, une évolution du droit pour l'avenir est nécessaire. Effectivement la tempête Xynthia a révélé les lacunes du droit positif. (Titre 2)

## **Titre 2 : La nécessaire évolution du droit pour l'avenir.**

470. Après avoir étudié l'ensemble des outils juridiques dont dispose la France pour encadrer l'utilisation du sol et prendre en compte les risques naturels, il ressort que la France dispose d'un arsenal législatif important en matière de prévention et de gestion du risque. En théorie notre dispositif semble complet, mais il s'avère qu'en pratique le résultat est moindre.
471. La tempête Xynthia qui a frappé la France dans la nuit du 27 février au 28 février 2010 en est l'illustration. D'une violence extrême<sup>825</sup>, au lendemain de son passage le bilan humain et économique était lourd. La Fédération française des sociétés d'assurance estime les conséquences humaines à 53 morts<sup>826</sup> et 79 blessés, et à plus de 2,5 milliards d'euros de dommages directs<sup>827</sup>.
472. Les polémiques et les interrogations sur les raisons pour lesquelles un tel drame a pu se produire ne tardèrent pas<sup>828</sup>. Pourquoi cette tempête n'a-t-elle pas été anticipée de manière suffisante ? Pourquoi des habitations se trouvaient-elles en zone inondable ? Qui est responsable ? Les dommages auraient-ils pu être évités ? Le droit en la matière est-il suffisant ? Une chose est certaine, la tempête Xynthia a été le révélateur brutal de l'insuffisance du droit. (Chapitre 1).
473. Le souci actuel semble résider d'une part dans la non application des outils existants et d'autre part sur des mesures de prévention du risque reposant sur un laps de temps trop court. En effet, avec le changement climatique à venir, il convient de modifier notre approche aux risques au travers de politiques publiques s'inscrivant sur le long terme. Il ne s'agit plus uniquement de mesures de prévention mais d'adaptation.
474. A cet effet il convient de distinguer la submersion temporaire de la submersion définitive. Pour la submersion temporaire, il est encore possible de mettre en œuvre des outils de défense comme les digues qui permettent de répondre à un risque donné, à une situation éphémère. Pour la submersion lente, due à l'élévation du niveau marin, le phénomène laisse encore quelques années de réflexion pour élaborer un mode de gestion du risque de long terme. L'objectif des politiques est par conséquent de parvenir à passer de la gestion d'un risque ponctuel à l'anticipation d'un phénomène

---

<sup>825</sup> Avec des vents d'ouest allant jusqu'à 160 km/h, combiné à un fort coefficient de marée (102) entraînant une surcote exceptionnelle.

<sup>826</sup> 53 morts en Europe, 47 en France.

<sup>827</sup> FFSA, *La tempête Xynthia du 28 février 2010, bilan chiffré au 31 décembre 2010*, p. 1, [en ligne] <https://www.ffsa.fr/sites/upload/docs/application/pdf/2011-06/bilanxynthia28022011.pdf> (14/07/2012)

<sup>828</sup> V. notamment *Tempête Xynthia : après le deuil, la polémique*, Le monde 07/03/2010, [en ligne] [http://www.lemonde.fr/planete/article/2010/03/07/tempete-xynthia-apres-le-deuil-la-polemique\\_1315602\\_3244.html](http://www.lemonde.fr/planete/article/2010/03/07/tempete-xynthia-apres-le-deuil-la-polemique_1315602_3244.html) (09/03/2010)

prévisible<sup>829</sup>. Il convient ainsi de construire un droit de l'adaptation du littoral à l'élévation du niveau de la mer. (Chapitre 2).

---

<sup>829</sup> LAMBERT (M-L.) (Coord.), Rapport de recherche VULIGAM, 07/2011, Proposition n°1, p. 13.

## CHAPITRE 1 : LA TEMPÊTE XYNTHIA : LE RÉVÉLATEUR BRUTAL DES INSUFFISANCES DU DROIT.

475. On évolue aujourd'hui dans une société qui n'accepte plus de subir les aléas naturels, qui n'accepte plus le danger. C'est « la société du risque »<sup>830</sup>. Lors d'une catastrophe naturelle comme celle de Xynthia, les victimes ont tendance à rechercher des responsables, en oubliant parfois de se questionner sur leur propre part de responsabilité. Qu'en est-il de la conscience collective ? Peut-on identifier un responsable ou assiste-t-on à un partage ou un croisement des responsabilités ?
476. Sur les zones touchées par la tempête Xynthia le risque de submersion marine était connu, les anciens savaient<sup>831</sup>... malgré les différents avertissements, les constructions n'ont pas cessé, et bien au contraire elles se sont multipliées. La Faute-sur-mer par exemple est déjà elle-même construite sur des espaces gagnés sur la mer<sup>832</sup>. Des digues en terre ont permis ces constructions avec une urbanisation importante dans les années 80, qui n'a depuis cessé<sup>833</sup>. Au moment du drame 3000 habitations avaient été édifiées à l'arrière de ces digues<sup>834</sup>. Il n'est pas question ici de prétendre résoudre le jeu des responsabilités de la tempête Xynthia, ni d'accabler davantage les décideurs et victimes, mais de tenter d'apporter si possible un éclairage supplémentaire sur le sujet. Il ne semble pas en l'espèce que l'on puisse faire autrement que d'engager une multitude de responsabilités et seuls les tribunaux pourront en être juge<sup>835</sup>.
477. La tempête Xynthia, malgré sa faible occurrence, était non seulement prévisible en raison de l'annonce météo<sup>836</sup>, mais ses conséquences l'étaient aussi en raison de l'implantation géographique de certaines communes<sup>837</sup>. Les générations précédentes qui ne disposaient pas des moyens identiques aux nôtres n'avaient jamais pris le risque d'installer des habitations dans des zones « cuvettes » par culture du risque, mais aussi par simple bon sens. La tempête Xynthia est donc une simple illustration d'une manifestation dramatique de l'ignorance du risque et du droit qui

---

<sup>830</sup> En référence à l'ouvrage BECK (U.), Beck H., *La société du risque : sur la voie d'une autre modernité*, ed. Flammarion, Paris 2008, 521p.

<sup>831</sup> V. notamment, SURVILLE (F.)(dir.), *et al, Les colères de la nature, dérèglements climatiques et catastrophes naturelles*, Le croît Vif, Saintes 03/2012, pp. 153 à 162.

<sup>832</sup> V. Annexe 3.

<sup>833</sup> On peut citer à ce titre « l'autorisation de lotir aux Doris (84 terrains à bâtir) signée par le maire, René Marratier, le 1<sup>er</sup> octobre 1999 », mais encore les Voiliers « réalisation de 35 lots à usage d'habitation ». SERAFINI (T.), « Les permis à risques de la Faute », *Libération*, 12/03/2010, [en ligne] [http://www.liberation.fr/societe/2010/03/12/les-permis-a-risques-de-la-faute\\_614727](http://www.liberation.fr/societe/2010/03/12/les-permis-a-risques-de-la-faute_614727) (15/04/2014).

<sup>834</sup> RAISON (S.), *Le classement des digues littorales au titre de la sécurité civile : un exemple de mise en œuvre en Vendée*, in *Xèmes Journées Nationales Genie Côtier-Genie civil*, 14-16 octobre 2008, Sophia Antipolis, p287, [en ligne] [http://www.lafautesurmer.net/wp-content/uploads/2010/03/10\\_27\\_raison-1.pdf](http://www.lafautesurmer.net/wp-content/uploads/2010/03/10_27_raison-1.pdf) (29/05/2013)

<sup>835</sup> Le procès Xynthia se déroule du 15 septembre au 15 octobre 2014 aux Sables-d'Olonne.

<sup>836</sup> V. *supra* intro.

<sup>837</sup> V. *infra* §482 s.

débouche inexorablement sur l'engagement de responsabilité (Section 1), et sur la mise en place de mesures d'urgence (Section 2).

## **Section 1 : Les responsabilités issues du déni du risque dans la planification.**

478. Les failles juridiques révélées par la tempête Xynthia résultaient principalement d'une insuffisance, voire d'une absence de prise en compte du risque de submersion marine dans les documents d'urbanisme. Ces manquements résultaient de l'ignorance, du déni ou de la sous-estimation du risque par les acteurs publics et privés, voire de la négligence calculée d'acteurs privilégiant des intérêts économiques.
479. Par conséquent, il convient d'étudier l'insuffisante prise en compte du risque de submersion marine dans la planification des communes littorales (§1), et les hypothèses de responsabilités pouvant en découler. (§2)

### **§1) Une prévention insuffisante du risque de submersion marine dans l'urbanisme local.**

480. Avant d'établir les incohérences majeures ayant entraîné une prise en compte insuffisante du risque de submersion marine dans la planification (C), il convient au préalable d'étudier le laxisme dans les décisions d'urbanismes au niveau local (A), ainsi que le contrôle tardif de l'Etat sur ces décisions (B).

#### **A) Un laxisme notoire dans les décisions locales d'urbanisme.**

481. Au lendemain de la catastrophe tout le monde s'accorde sur le fait qu'« il ne faut pas construire dans des zones qui sont derrière des digues »<sup>838</sup>. Pour autant, en France depuis 1999, 100.000 logements ont été construits en zones inondables<sup>839</sup>. Ces constructions derrière des ouvrages de défense contre la mer (1), ont été rendues possibles par la négligence dans la prise en compte du risque (2).

#### **1) Des digues justifiant l'urbanisation.**

---

<sup>838</sup> Propos de JOUANNO (C.), (secrétaire d'Etat chargée de l'écologie), in *Le monde, Le bilan de la tempête Xynthia s'alourdit à 50 morts*, 01/03/2010. [http://www.lemonde.fr/planete/article/2010/02/26/violente-tempete-attendue-ce-week-end-sur-la-france\\_1311983\\_3244.html](http://www.lemonde.fr/planete/article/2010/02/26/violente-tempete-attendue-ce-week-end-sur-la-france_1311983_3244.html) (12/03/2010)

<sup>839</sup> La gazette des communes, Tempête Xynthia : le gouvernement annonce un plan digue avec l'aide des collectivités. Publié le 1<sup>er</sup> mars 2010 <http://www.lagazettedescommunes.com/31276/tempete-xynthia-le-gouvernement-annonce-un-plan-digue-avec-laide-des-collectivites/>

482. Lors du passage de la tempête Xynthia « la mer est passée par-dessus toutes les digues, quelle que soit leur nature (en dur ou naturelles) »<sup>840</sup>, endommageant fortement ces infrastructures<sup>841</sup>. Ces ouvrages destinés à réduire la vulnérabilité humaine n'ont fait que l'accroître. Plus des trois quarts des personnes décédées par submersion se trouvaient dans des secteurs protégés par des digues<sup>842</sup>.
483. Le drame passé, il convient désormais de s'interroger sur le rôle incitatif de ces ouvrages sur l'urbanisation, ainsi que sur leur caractère occultant le risque et la vulnérabilité humaine.
484. Au XIX<sup>e</sup> siècle, en France, les digues étaient construites pour protéger les terres agricoles ou les habitations existantes. Une digue n'était et ne devait jamais être édifée dans l'objectif de légitimer de nouvelles habitations. Cela relevait du bon sens, mais il semble que le bon sens se soit perdu en même temps que la culture du risque<sup>843</sup>. Sur le littoral, les digues tendent désormais à justifier l'urbanisation.
485. Afin de tenter d'expliquer cette évolution, l'historien Emmanuel Garnier rappelle qu'après 1950, les événements extrêmes se sont raréfiés, créant une « amnésie collective productive de vulnérabilité »<sup>844</sup> et d'abandon de l'entretien des ouvrages.
486. En Vendée et en Charente-Maritime, l'étude et la localisation précise des victimes montrent que les décès ont eu lieu dans des secteurs récemment urbanisés<sup>845</sup>. A la Faute-sur-Mer, 3000 habitations ont été construites principalement autour des années 1980 en arrière des digues, en ignorant la présence du risque<sup>846</sup> : c'est au sein de ces zones que toutes les personnes décédées se trouvaient<sup>847</sup>.

---

<sup>840</sup> Réserves Naturelles de France, *Premier bilan de la tempête Xynthia*, Pole-lagunes, [en ligne] [http://www.pole-lagunes.org/ftp/LettreLagunes/2010/LL\\_mars2010/La\\_tempete\\_Xynthia.pdf](http://www.pole-lagunes.org/ftp/LettreLagunes/2010/LL_mars2010/La_tempete_Xynthia.pdf) (14/04/2014).

<sup>841</sup> V. GARCIN (M.), PEDREROS (R.), « Le phénomène de la submersion marine », in *Gestion des risques naturels, Leçons de la tempête Xynthia*, ed. Quae, 2012, p. 53.

<sup>842</sup> GENOVESE (E.), et al., « Xynthia : le déroulement de la tempête et ses conséquences en France », in *Gestion des risques naturels, Leçons de la tempête Xynthia*, ed. Quae, 2012, p. 32.

<sup>843</sup> Voir notamment ANZIANI (A.) (au nom de la Mission Commune d'Information sur les conséquences de la tempête Xynthia), *Xynthia : les leçons d'une catastrophe* (rapport d'étape) n°554 (2009-2010) p26, [en ligne] <http://www.senat.fr>

<sup>844</sup> GARNIER (E.), « 500 ans de vimer sur le littoral de Poitou-Charentes, Risques et vulnérabilité des sociétés », in journée d'étude organisée par la région Poitou-Charentes, 24/06/2010, p. 17, [en ligne] <http://www.poitou-charentes.fr/content-alfresco-portlet/document?uuid=5cdb39fc-d0a0-11df-b5c9-353a39d8ac65>

<sup>845</sup> VINET (F.) et al., « Le processus de production du risque « submersion marine » en zone littorale : l'exemple des territoires Xynthia », in *Innovations et agricultures urbaines durables*, Norois 1/ 2012 (n° 222), pp. 11-26, [en ligne] [www.cairn.info/revue-norois-2012-1-page-11.htm](http://www.cairn.info/revue-norois-2012-1-page-11.htm) (22/06/2013).

<sup>846</sup> RAISON (S.), *Le classement des digues littorales au titre de la sécurité civile : un exemple de mise en œuvre en Vendée*, X<sup>e</sup>me journée Nationales du génie côtier –Génie Civil, 14-16/10/2008, Sophia antipolis, [en ligne] [http://www.paralia.fr/jngcgc/10\\_27\\_raison.pdf](http://www.paralia.fr/jngcgc/10_27_raison.pdf) (25/05/2010).

<sup>847</sup> GENOVESE (E.), et al., « Xynthia : le déroulement de la tempête et ses conséquences en France », in *Gestion des risques naturels, Leçons de la tempête Xynthia*, ed. Quae, 2012 p. 29.



487. Pourtant, dès 2000 la Direction départementale de la Vendée travaillait sur un atlas de la submersion marine. Cette cartographie sera communiquée à l'ensemble des communes littorales afin de servir de base à l'élaboration d'un plan de prévention des risques, notamment pour les communes de la Faute-sur-Mer et de l'Aiguillon-sur-Mer. Une étude en 2003<sup>848</sup> faite par la Direction Départementale de l'Équipement, affirmait que la commune de la Faute-sur-Mer avait été construite « sur des vastes espaces gagnés sur la mer, ne tenant pas compte de la mémoire du risque ». Elle rappelait que de nombreuses constructions se trouvaient dans une cuvette en zone inondable, en dessous du niveau marin<sup>849</sup>. C'était d'ailleurs le cas des deux opérations immobilières d'ensemble dans le secteur Sud de la commune (26 des personnes décédées résidaient dans ce secteur) datant des années 2000, elles ont été construites sous la côte de référence « dans une zone qui avait été le lit majeur du Lay »<sup>850</sup>.
488. Pour autant, les digues en terre derrière lesquelles la Faute-sur-mer s'est construite n'ont jamais fait l'objet d'un diagnostic approfondi jusqu'à 2001, date à laquelle un bureau d'étude diligenté par le Conseil Général de Vendée relève « des urgences fortes à effectuer des travaux de rehaussement de cet ouvrage »<sup>851</sup> pour éviter « une inondation catastrophique »<sup>852</sup>.
489. La DDE a répertorié en 2005 les digues pouvant être classées comme intéressant la sécurité civile<sup>853</sup>. Après avoir déterminé les enjeux humains, elle a classé comme « digues intéressant la sécurité humaine » 42 kilomètres de digues en Vendée<sup>854</sup>. Dès lors, la digue Est de la Faute-sur-Mer a fait l'objet d'un arrêté en juillet 2005<sup>855</sup>, afin que soient établis des prescriptions, des diagnostics de surveillance et d'entretien. En 2006, des suintements sur la digue sont constatés qui donnent lieu à des travaux d'urgence, en 2008 une nouvelle étude de la digue est réalisée afin de préciser les travaux de confortement<sup>856</sup>. Suite à de nombreuses discussions entre la commune de la Faute-sur-mer et la préfecture de Vendée les travaux seront inachevés lors du passage de la tempête Xynthia, ils débutèrent effectivement seulement trois semaines avant son passage<sup>857</sup>. Si des dysfonctionnements relatifs à l'entretien de ses

---

<sup>848</sup> RAISON (S.), *op. cit.*

<sup>849</sup> V. notamment avis du bureau d'étude SOGREAH, Jugement Correctionnel du 12 décembre 2014, Extrait des minutes du greffe du tribunal de grande instance des Sables d'Olonne, n° minute : 877/2014, p. 55.

<sup>850</sup> Jugement Correctionnel du 12 décembre 2014, Extrait des minutes du greffe du tribunal de grande instance des Sables d'Olonne, n° minute : 877/2014, p. 55.

<sup>851</sup> *Ibid.* p66.

<sup>852</sup> *Idem.*

<sup>853</sup> RAISON (S.), *op. cit.*

<sup>854</sup> Les critères du classement sont : zone rouge et population impliquée importante ou hauteur d'eau supérieure à un mètre. Voir RAISON (S.), *Le classement des digues littorales au titre de la sécurité civile : un exemple de mise en œuvre en Vendée*, Xèmes Journées Nationales Génie Côtier-Génie Civil, 14-16 octobre 2008, Sophia antipolis, [en ligne] [http://www.paralia.fr/jngcgc/10\\_27\\_raison.pdf](http://www.paralia.fr/jngcgc/10_27_raison.pdf) (25/05/2010)

<sup>855</sup> Arrêté préfectoral du 7 juillet 2005 n°05-DRCLE/2-383.

<sup>856</sup> Jugement Correctionnel du 12 décembre 2014, Extrait des minutes du greffe du tribunal de grande instance des Sables d'Olonne, n° minute : 877/2014, p. 68.

<sup>857</sup> *Ibid.*, p. 70.

ouvrages et à leur surveillance<sup>858</sup> ont été relevés par le Tribunal Correctionnel des Sables-d'Olonne, la tempête Xynthia a rappelé que les digues ne sont pas infaillibles, elles peuvent se rompre un jour ou l'autre. Bâtir des habitations derrière elles, c'est ignorer le risque, et faire courir un véritable danger aux populations.

490. Concernant la réglementation des zones constructibles à l'arrière des ouvrages de défense contre la mer, une circulaire de 2002 rappelle d'une part que la doctrine de l'Etat est d'éviter l'édification de digues « qui ne serait pas justifiée par la protection de lieux fortement urbanisés », et rappelle d'autre part que :

*« La gestion du risque dans les zones endiguées doit prendre en compte leurs particularités, notamment le fait qu'elles sont protégées contre les crues les plus fréquentes mais que le risque est augmenté en cas de surverse et de rupture de digue, particulièrement pour les secteurs situés juste derrière les digues »<sup>859</sup>.*

491. Ces grandes lignes sont reprises par un rapport du MEDD de 2005 sur l'urbanisation derrière les digues<sup>860</sup> qui recommande que dans des zones non bâties, aucune construction ne soit réalisée. Une digue « ne doit en aucun cas conduire à ouvrir à l'urbanisation des zones qui ne le seraient pas, ni à construire de nouveaux systèmes de protection destinés à permettre une urbanisation nouvelle »<sup>861</sup>. Mais selon ce même rapport, les digues peuvent permettre d'étendre les règles de constructibilité des zones protégées qui font déjà l'objet d'une urbanisation partielle. Il semble que ce point aurait dû faire l'objet d'un éclaircissement. Peut-on considérer que quelques habitations derrière une digue sont suffisantes pour être considérées comme une urbanisation partielle et légitimer dès lors d'autres constructions ?

492. En tout état de cause, il convient pour l'ensemble des acteurs de garder à l'esprit que si les digues rendent les inondations plus improbables et font disparaître peu à peu la contrainte psychologique qu'a longtemps représentée le risque inondation<sup>862</sup>, en revanche, lorsqu'un ouvrage rompt, il engendre une véritable catastrophe. Cette dernière s'avèrera encore plus importante lorsque le risque inondation n'aura pas été pris en compte dans ces zones demeurées inondables et que le droit des sols n'aura pas respecté les contraintes résultant des éventuelles autorisations d'urbanisme acceptables derrière ces digues (2).

---

<sup>858</sup> *Ibid.* pp. 53-71.

<sup>859</sup> Circulaire du 30 avril 2002 relative à la politique de l'Etat en matière de risques naturels prévisibles et de gestion des espaces situés derrière les digues de protection contre les inondations et les submersions marines, NOR : ATEE0210198C, texte non paru au JO.

<sup>860</sup> MEDD : Les digues de protection contre les inondations. Organisation du contrôle. Constructibilité derrière les ouvrages, juin 2005, La documentation Française, [en ligne]

<http://www.ladocumentationfrancaise.fr/var/storage/rapports-publics/074000056/0000.pdf>

et MEDD, Urbanisation derrière les digues, Rapport complémentaire au rapport du 10 juin 2005.

<sup>861</sup> MEDD, Urbanisation derrière les digues, Rapport complémentaire au rapport du 10 juin 2005, *op. cit.*, p. 18.

<sup>862</sup> RODE (S.), « Après Xynthia des choix de gestion du risque d'inondation à réviser ? », *Actes du 4<sup>ème</sup> colloque ARPEnv : l'individu de la société face aux incertitudes environnementales*, IFFSTAR Lyon-Bron, 6-8 juin 2011.

## 2) Un risque insuffisamment pris en compte dans la planification.

493. La Vendée, comme l'ensemble des côtes, ne fait pas exception à la pression foncière s'exerçant sur le littoral. La région des Pays de la Loire est la 9<sup>ème</sup> plus artificialisée de France<sup>863</sup>. C'est dans ses départements littoraux, où les résidences secondaires viennent se concentrer, que le taux d'artificialisation est le plus haut. Le taux d'artificialisation sur le littoral Vendéen était de 13% en 2008<sup>864</sup>. Le littoral vendéen regroupe les deux tiers de la population des Pays de la Loire sur le tiers de la surface régionale. La croissance de l'urbanisation de la région est supérieure à la moyenne nationale<sup>865</sup>. La progression du nombre de logement est supérieure à la moyenne nationale en particulier sur l'espace péri-urbain et sur le littoral : +1,4% contre +1% au niveau national<sup>866</sup>. A la Faute-sur-Mer on dénombrait 3 737 logements en 2006 contre 2 017 en 1990<sup>867</sup>.

494. Ce littoral est donc représentatif des territoires à forte pression foncière où le droit de l'urbanisme trouve sa pleine justification. Les documents d'urbanisme devraient s'appliquer d'autant plus dans ces régions sensibles et très sollicitées, afin d'encadrer de manière plus forte le droit des sols. Mais comme l'a démontré Xynthia, la pression foncière engendre le développement urbain au détriment de la sécurité. Sur ces territoires fortement urbanisés, il apparaît que les outils juridiques qui encadrent et contrôlent la planification urbaine sont peu ou pas mis en œuvre (a). De plus, l'aléa de référence, donnée essentielle à la prévention du risque inondation, ne s'avère pas toujours actualisé (b).

a) Une absence de prise en compte du risque de submersion dans les documents d'urbanisme.

495. Il ressort de l'ensemble des rapports rédigés après la tempête Xynthia<sup>868</sup>, et de la consultation des documents d'urbanisme (POS et PPR anticipé des communes de

---

<sup>863</sup> VIGNERON (P.), *La périurbanisation facteur et états des lieux*. octobre 2010, [en ligne] [http://www.insee.fr/fr/insee\\_regions/pays-de-la-loire/themes/dossiers/dossier38/dossier38\\_ch04.pdf](http://www.insee.fr/fr/insee_regions/pays-de-la-loire/themes/dossiers/dossier38/dossier38_ch04.pdf) (14/04/2014)

<sup>864</sup> Taux d'artificialisation de l'année 2008. Voir MILLON (P.), ROBERT (B.) *et al.*, *En pays de la Loire, les maisons grignotent les champs*, INSEE, Etude n°79, 10/2009, [en ligne] [http://www.insee.fr/fr/themes/document.asp?ref\\_id=15519](http://www.insee.fr/fr/themes/document.asp?ref_id=15519)

<sup>865</sup> VIGNERON (P.), *La périurbanisation facteur et états des lieux*. 10/2010, *op. cit.*

<sup>866</sup> INSEE, *En pays de la Loire les maisons grignotent les champs*. 10/2009, [en ligne] [http://www.insee.fr/fr/themes/document.asp?ref\\_id=15519](http://www.insee.fr/fr/themes/document.asp?ref_id=15519) (14/04/2014).

<sup>867</sup> Jugement Correctionnel du 12 décembre 2014, *op. cit.* p. 54.

<sup>868</sup> Notamment ANZIANI (A.), (au nom de la Mission Commune d'Information sur les conséquences de la tempête Xynthia) *Xynthia : les leçons d'une catastrophe* (rapport d'étape) n°554 (2009-2010) 47p, [en ligne] <http://www.senat.fr>; *Rapport d'information n° 647* (2009-2010), déposé le 7 juillet 2010, p134, [en ligne]

l'Aiguillon-sur-mer et de la Faute-sur-mer), que la submersion marine n'est pas identifiée clairement dans ces derniers.

496. En premier lieu, il convient d'exclure de notre analyse le SCOT puisque la commune de la Faute-sur-Mer n'était pas couverte par ce document.
497. En second lieu, concernant l'urbanisme communal, l'élément qui interpelle au premier abord est que les deux communes les plus touchées par la tempête : l'Aiguillon-sur-mer et la Faute-sur-mer étaient encodées dotées d'un Plan d'Occupation des Sols (POS). Or, les plans d'occupation des sols ont été remplacés par les Plans Locaux d'Urbanisme (PLU) depuis la loi du 13 décembre 2000<sup>869</sup>, ce qui démontre que les POS de ces communes n'ont pas fait l'objet d'une révision depuis au moins 10 ans. Pire encore, ces POS remontent à 1984 pour la Faute et à 1991 pour l'Aiguillon. Ainsi, la politique d'urbanisme des deux communes n'a pas été revue depuis plusieurs décennies. Cependant, plus particulièrement sur le littoral, en raison du développement de l'urbanisation, de la démographie, du changement climatique, mais aussi des aléas propres aux littoraux, il serait opportun que ces documents d'urbanisme soient actualisés et évalués plus régulièrement, ne serait-ce que toutes les décennies.
498. Ces POS anciens ne prenaient pas en compte la problématique du risque, même s'il est à noter que le POS de la Faute-sur-Mer a fait l'objet d'une révision en 2000, mais cette révision a été annulée en 2005<sup>870</sup>. Cependant, cette version révisée ne prenait pas non plus en compte le risque de submersion marine<sup>871</sup>.
499. En dernier lieu concernant les documents de prévention des risques, l'Aiguillon-sur-mer et la Faute-sur-Mer ont fait l'objet d'un projet de Plan de Prévention des Risques d'Inondation : le PPR de l'estuaire du Lay, prescrit depuis le 21 novembre 2001. Suite à de nombreuses négociations entre la commune et l'Etat qui n'aboutissaient pas, ce PPR avait fait l'objet d'une application anticipée par le préfet le 8 juin 2007<sup>872</sup>. Cette procédure a pour effet de le rendre immédiatement opposable à toute personne publique ou privée, afin de faire obstacle au développement ou à la poursuite de l'urbanisation dans les zones reconnues à risques. Effectivement, le PPR anticipé permet d'appliquer les dispositions interdisant les constructions dans les zones rouges et les réglementant dans les zones bleues<sup>873</sup>. Cette mise en œuvre anticipée a permis d'empêcher certainement un nombre de constructions plus

---

[www.senat.fr/rap/r09-647-1/r09-647-11.pdf](http://www.senat.fr/rap/r09-647-1/r09-647-11.pdf) ; DUMAS (P.), Rapport *Tempête Xynthia, Retour d'expérience, évaluation et propositions d'action* Tome I mai 2010, p38.

<sup>869</sup> Loi du 13 décembre 2000, de sécurité et renouvellement urbain, NOR: EQUX9900145L, JORF n°289 du 14 décembre 2000 page 19777 texte n° 2.

<sup>870</sup> TA Nantes 10/03/2005 n°00-4595.

<sup>871</sup> DUMAS (P.), Rapport *Tempête Xynthia, Retour d'expérience, évaluation et propositions d'action* Tome I mai 2010, p. 38.

<sup>872</sup> Procédure prévue en cas d'urgence, L. 562-2. C. env.

<sup>873</sup> DDE, *Service Maritime et des Risques, Mesures d'opposabilité immédiate de certaines dispositions du projet de PPR inondation-Communes de La Faute-sur-Mer-L'Aiguillon-sur-Mer*, [en ligne]

[http://www.laiguillon-sur-mer.fr/media/reglement\\_ppri\\_anticipe\\_019857300\\_1101\\_30062009.pdf](http://www.laiguillon-sur-mer.fr/media/reglement_ppri_anticipe_019857300_1101_30062009.pdf) (15/04/2014).

important dans les zones à risque. Pourtant, entre la prescription du plan et son approbation anticipée, six ans se sont écoulés et de nombreuses constructions ont vu jour pendant ce délai. Dès que le PPR a été appliqué, la DDE donnait « systématiquement un avis défavorable sur toute demande de certificat d'urbanisme, de permis de construire et de permis d'aménager en zone rouge, et un avis assorti de prescriptions en zone bleue »<sup>874</sup>.

500. Pourtant, lorsqu'un PPR n'est pas approuvé mais fait l'objet d'une application anticipée, celle-ci cesse de produire ses effets à l'expiration d'un délai de trois ans si le PPR n'est toujours pas approuvé. Par conséquent, le PPR de la Faute et de l'Aiguillon devait cesser d'être opposable en l'absence d'approbation le 9 juin 2010. Au vu des négociations qui n'avaient pas abouti précédemment, le préfet, en 2009, soit un an avant l'expiration de l'opposabilité du PPR, a consulté les deux maires concernés sur un projet de « PPR renforcé ». Ce PPR fixe la côte de référence à 3,90 mètre NGF. Les zones rouges sont élargies, les zones bleues sont supprimées au profit d'une seule zone bleue qui autorise les constructions uniquement si le premier niveau aménagé est supérieur à 3,90 mètre NGF. L'inconstructibilité dans les zones rouges s'étend, les prescriptions dans les zones « bleues » sont renforcées. En revanche, paradoxalement, ce zonage bleu inclut des parcelles classées en aléa fort qui n'auraient par conséquent pas dû être constructibles<sup>875</sup>. Ces mêmes parcelles ont d'ailleurs été fortement impactées lors de la tempête de 2010.

501. Ainsi, malgré l'importance du risque sur ces communes, les élus n'avaient semble-t-il pas une réelle conscience du danger. Le maire de La-Faute avait une nouvelle fois repoussé, le 19 novembre 2009, la poursuite de la procédure administrative d'approbation du PPR en demandant le report de l'enquête publique<sup>876</sup>. De plus, l'absence d'approbation de ce document a dispensé la commune de La-Faute-sur-Mer de l'élaboration d'un plan communal de sauvegarde (PCS)<sup>877</sup>, qui aurait pourtant permis la mise en œuvre d'un dispositif renforcé d'information, d'alerte et d'organisation des secours.

502. Par conséquent, ces communes souffraient manifestement d'une « prise en compte défectueuse du risque de submersion marine dans les autorisations d'urbanisme » qui a permis de construire dans des zones « où, au nom du simple bon sens, aucune habitation n'aurait dû être implantée »<sup>878</sup>.

---

<sup>874</sup> Note du DDTM au préfet de la Vendée en date du 1 mars 2010 in Dumas (P.), Rapport *Tempête Xynthia, Retour d'expérience, évaluation et propositions d'action* Tome I mai 2010, p. 39.

<sup>875</sup> DUMAS (P.), Rapport *Tempête Xynthia, Retour d'expérience, évaluation et propositions d'action* Tome I mai 2010, p. 34.

<sup>876</sup> *Idem.*

<sup>877</sup> Voir Loi n° 2004-811 du 13 août 2004 de modernisation de la sécurité civile, NOR: INTX0300211L, JORF n°190 du 17 août 2004 page 14626 texte n° 3, art. 13.

<sup>878</sup> ANZIANI (A.), *Xynthia : les leçons d'une catastrophe* (rapport d'étape) n°554 (2009-2010) p. 26, [en ligne] <http://www.senat.fr>

503. Cette non prise en compte du risque au sein des documents d'urbanisme s'explique d'une part par la pression foncière, mais d'autre part par une absence de culture du risque. Comme le souligne Didier Vye<sup>879</sup>, il y a un véritable décalage en matière de documents d'urbanisme entre les simples communes littorales et les îles ou presqu'îles. Ces dernières, qui souffrent autant de leur attractivité, sont pourtant davantage encadrées dans leur urbanisation. C'est le cas des îles d'Oléron<sup>880</sup>, de Ré<sup>881</sup> ou de la presqu'île d'Arvet<sup>882</sup> qui, elles, sont dotées de PPRN depuis le début des années 2000. Cela peut probablement s'expliquer par une culture du risque plus forte sur les îles, en raison de leur situation géographique davantage sensible, et de la population locale qui est généralement installée sur ce territoire depuis des générations.

504. Finalement, au lendemain de la tempête, la politique d'urbanisation et l'entretien des digues semblent mis en cause. Aura-t-il fallu une catastrophe de ce type pour qu'une prise de conscience émerge ? Quoiqu'il en soit, depuis cette catastrophe les territoires de la-Faute et de l'Aiguillon ont été couverts par un PPRI approuvé le 18 juillet 2012<sup>883</sup>. De plus l'aléa de référence a été revu dans les documents d'urbanisme (b).

b) Un aléa de référence sous-estimé avant la tempête.

505. Le niveau NGF, ou Niveau Général de la France, constitue le « réseau officiel de repères altimétrique de la France »<sup>884</sup>. Le NGF correspond « au niveau marin d'occurrence centennal auquel a été ajoutée une marge de 20 cm pour prendre en compte la tendance d'élévation du niveau moyen des océans estimée en l'état des connaissances de 2001 »<sup>885</sup>. Le niveau de référence correspond donc à la plus forte submersion connue ou à la submersion centennale si elle lui est supérieure, auquel on

---

<sup>879</sup> VYE (D.), « Quand Xynthia fait rimer attractivité et vulnérabilité » in *Expliquer Xynthia, comprendre le phénomène*, Journée d'étude organisée par la région Poitou-Charentes, Maison de la région Poitou, 24 juin 2010 p20.

<sup>880</sup> Arrêté préfectoral n°4187 du 07 décembre 1999 prescrivant le PPR, approuvé le 13 avril 2004, arrêté n°04-1145.

<sup>881</sup> Prescrit le 7 décembre 1999 et approuvé le 19 juillet 2002.

<sup>882</sup> Arrêté préfectoral du 2 décembre 1997, approuvé par arrêté préfectoral du 15 octobre 2003, [en ligne] [http://cartorisque.prim.net/dpt/17/pdf/Rgl\\_arvert.pdf](http://cartorisque.prim.net/dpt/17/pdf/Rgl_arvert.pdf) (12/02/2014)

<sup>883</sup> Voir PPRI, Mairie de Faute-sur-mer, [en ligne] [www.lafautesurmer.fr](http://www.lafautesurmer.fr)

<sup>884</sup> MPM, *L'atlas des risques majeurs*, janvier 2013, p. 16, [en ligne]

[http://www.marseille-provence.com/assets/plugins/tinymce/jscripts/tiny\\_mce/plugins/filemanager/files/telechargement/Environnement/ATLAS\\_des\\_RISQUES\\_MAJEURS\\_web.pdf](http://www.marseille-provence.com/assets/plugins/tinymce/jscripts/tiny_mce/plugins/filemanager/files/telechargement/Environnement/ATLAS_des_RISQUES_MAJEURS_web.pdf) (15/04/2014)

<sup>885</sup> DREAL Pays de la Loire, *L'atlas de l'aléa submersion marine sur le littoral vendéen*, mai 2012, [en ligne] <http://www.pays-de-la-loire.developpement-durable.gouv.fr/1-atlas-de-l-alea-submersion-a1641.html> (14/04/2014).



ajoute l'aléa 2100 correspondant à la prise en compte du changement climatique sur le long terme. Le niveau NGF varie donc en fonction des régions et du scénario (pessimiste ou optimiste) choisi pour la prise en compte du changement climatique.

506. Dans les Bouches-du-Rhône, à Marseille, le niveau de référence est de 1m70 NGF<sup>886</sup>. Une surcote de 20 cm a été ajoutée à l'aléa de référence pour la prise en compte de l'élévation du niveau marin. En Languedoc-Roussillon le niveau NGF est de 2,40 m, dont 40 cm ont été ajoutés au titre de l'élévation du marin à l'horizon 2100<sup>887</sup>.
507. Avant la tempête Xynthia, le niveau de référence de la Vendée était de 4m NGF<sup>888</sup>. Lors du retour d'expérience sur Xynthia, il est noté que l'aléa de référence de l'atlas des zones inondables<sup>889</sup>, classe la Faute-sur-Mer et l'Aiguillon « en aléa faible à moyen, à l'exception d'une distance de sécurité derrière les digues classées en aléa fort »<sup>890</sup>.
508. Quand on voit l'impact de la tempête sur ces deux communes, il semblerait opportun de revoir l'aléa de référence qui semble avoir été sous-estimé. En effet, il existait semble-t-il une lacune au niveau de l'atlas des zones inondables qui ne « tient pas compte des évolutions du littoral notamment dans les estuaires »<sup>891</sup>. La hauteur maximale atteinte par le niveau de l'eau lors de la tempête a été de 4,70 mètres NGF<sup>892</sup>.
509. Cet Atlas, même s'il n'a pas de valeur réglementaire, sert de base à la planification des sols, il peut être utilisé notamment lors la révision des documents d'urbanisme<sup>893</sup> et dans le cadre du contrôle de légalité à défaut de documents plus précis<sup>894</sup>. Ainsi, il aurait été opportun de revoir la norme de référence à la hausse, celle utilisée dans l'atlas étant insuffisante. Afin de procéder à cette actualisation, une étude

---

<sup>886</sup> MPM, *L'atlas des risques majeurs*, 01/2013, *op.cit.*

<sup>887</sup> DREAL Languedoc-Roussillon, *Les risques littoraux, observation protection et prévention des risques*, 2012, p63, [en ligne] [http://www.languedoc-roussillon.developpement-durable.gouv.fr/IMG/pdf/DREAL-risques-littoralWEB\\_cle2261c1-1.pdf](http://www.languedoc-roussillon.developpement-durable.gouv.fr/IMG/pdf/DREAL-risques-littoralWEB_cle2261c1-1.pdf) (15/04/2014)

<sup>888</sup> DUMAS (P.), (établi par), *Retour Tempête Xynthia, Retour d'expérience, évaluation et proposition d'action* Tome I, Juin 2010, p. 31.

<sup>889</sup> « *L'atlas des zones inondables a pour objet de porter à la connaissance des services de l'Etat, des collectivités et du public des éléments d'information sur les risques d'inondation sous la forme de textes et de cartes. Il permet d'orienter les réflexions relatives à l'aménagement du territoire.* » Les services de l'Etat en Loire-Atlantique [en ligne] [www.loire-atlantique.gouv.fr](http://www.loire-atlantique.gouv.fr)

<sup>890</sup> DUMAS (P.), (établi par), *Tempête Xynthia, Retour d'expérience, évaluation et proposition d'action*, Tome I, Juin 2010, pp. 31-32.

<sup>891</sup> *Idem.*

<sup>892</sup> CHAUVEAU (E.) *et al.*, "Xynthia: leçon d'une catastrophe", *Cybergeo : European Journal of Geography, Environnement, Nature, Paysage*, document 538, 09/06/2011, [en ligne] <http://cybergeo.revues.org/23763> : DOI : 10.4000/cybergeo.23763 (05/10/2014)

<sup>893</sup> L. 121-1 C. urb.

<sup>894</sup> Art. R. 111-2 C. urb.

géomorphologique aurait suffi, la dernière en date sur l'Estuaire du Lay remontant à 1878<sup>895</sup>.

510. De plus, au sein du PPR anticipé de 2007 sur les zones de l'estuaire du Lay et les communes de la Faute-sur-Mer et de l'Aiguillon-sur-Mer, l'aléa de référence est lui-même inférieur à celui de l'atlas des zones inondables<sup>896</sup>. L'aléa de référence retenu dans le PPR était fixé à 3,90 mètres NGF, « en raison de l'influence moindre des houles océaniques sur l'élévation du niveau marin dans l'estuaire du Lay »<sup>897</sup>. Ainsi, lors de l'élaboration de ce PPR la préfecture a jugé bon de baisser la norme de référence, en raison semble-t-il des caractéristiques particulières du terrain. Mais la tempête Xynthia a rappelé que dans le doute, mieux vaut retenir un indice plus élevé que moindre.
511. De la sorte, lorsqu'un aléa de référence est fixé pour une région, il ne devrait pas être possible de le réduire, même si les caractéristiques géographiques du terrain semblent le justifier.
512. Depuis la tempête Xynthia, l'aléa de référence sur les communes de l'Aiguillon et de la Faute est fixé par le Service Hydrologique et Océanographique de la Marine (SHOM) à 4,70 mètres NGF. Cet aléa correspond au niveau observé durant la tempête. Il est supérieur à l'occurrence centennale qui est estimé entre 3,90 et 4,10 mètre NGF<sup>898</sup>.
513. Si la responsabilité du laxisme lors des autorisations d'urbanisme porte sans aucun doute sur les élus locaux qui ont occulté le risque de manière probante, il n'en demeure pas moins que de telles déviations sont rendues possibles par un dysfonctionnement du contrôle de légalité opéré par l'Etat (B).

## B) Un contrôle insuffisant de l'Etat sur les autorisations d'urbanisme.

514. Malgré la faible prise en compte du risque de submersion marine dans les documents d'urbanisme des communes touchées par la tempête Xynthia, d'autres mécanismes juridiques devaient servir de garde-fous pour réduire la vulnérabilité de l'homme aux submersions marines. A cet effet, l'arsenal législatif français a prévu notamment une instruction des autorisations de construire par les services de l'Etat (1) et un contrôle de légalité opéré par le préfet (2).

---

<sup>895</sup> DUMAS (P.), (établi par), *Retour Tempête Xynthia, Retour d'expérience, évaluation et proposition d'action op. cit.*, p. 32.

<sup>896</sup> Voir *Idem*.

<sup>897</sup> PPR de l'Estuaire du Lay et des communes de la Faute-sur-mer et de l'Aiguillon-sur-mer, appliqué par anticipation en 2007 et actualisé en 2009.

<sup>898</sup> Commune de la Faute-sur-Mer, Plan de prévention des risques prévisibles d'inondation, Notice de présentation, approbation juillet 2012, p. 14. [en ligne]

[http://www.lafautesurmer.net/wp-content/uploads/2012/08/Notice\\_de\\_presentation.pdf](http://www.lafautesurmer.net/wp-content/uploads/2012/08/Notice_de_presentation.pdf) (28/05/2012)



1) L'instruction aléatoire, par les services de l'Etat en Vendée, des autorisations de construire.

515. La Faute-sur-mer et l'Aiguillon-sur-mer étaient couvertes par un Plan d'Occupation des Sol (POS), ce qui rend ces communes compétentes en matière d'urbanisme. Ainsi, les permis de construire étaient accordés par le maire. En revanche, il apparaît que « ces autorisations individuelles avaient été, de manière quasi systématique, instruites par les services préfectoraux »<sup>899</sup>. Cette possibilité est offerte par le code de l'urbanisme qui autorise les communes de moins de 10 000 habitants à faire appel à la préfecture, dès lors qu'un permis justifie son assistance technique<sup>900</sup>. Les maires de ces communes, en raison des dangers qu'encourent leurs communes respectives avaient utilisé ce mécanisme. Par conséquent, les autorités se sont trouvées dans une situation de « nébuleuse d'irresponsabilité collective »<sup>901</sup>.

516. Jusqu'en 2007, date de la mise en place du PPR anticipé, en particulier à la Faute-sur-Mer, les permis étaient accordés sans conditions particulières, pour de simples maisons d'habitations ou pour un lotissement. En effet, depuis les années 1980, 3 000 permis ont été accordés par les maires successifs, sans tenir compte du risque de submersion marine<sup>902</sup>. De plus, l'édification d'habitations à étage n'était pas de rigueur<sup>903</sup>.

517. A la Faute-sur-mer, en 2002, la commission des sites et des paysages de la Vendée a ainsi donné un avis favorable au projet immobilier les Voiliers qui comprend 35 lots à usage d'habitation. Puis, le commissaire-enquêteur a émis un avis favorable au motif de « l'absence ou la quasi-absence de terrain à bâtir dans une commune très touristique »<sup>904</sup>. Cet avis quelque peu choquant semble se soucier davantage du développement de la commune que de la sécurité des habitants. Par suite, en 2006 « le

---

<sup>899</sup> ANZIANI (A.), *Rapport d'information n° 647 (2009-2010)*, déposé le 7 juillet 2010, p. 27, [en ligne] [www.senat.fr/rap/r09-647-1/r09-647-11.pdf](http://www.senat.fr/rap/r09-647-1/r09-647-11.pdf).

<sup>900</sup> Art. L. 422-8 C. urb. modifié par la loi ALUR qui restreint le nombre de collectivités pouvant en bénéficier. En ce sens voir, COUTON (X.), « Précisions de l'administration sur la mise à disposition aux communes des services de l'Etat pour l'instruction des autorisations d'urbanisme », *Construction-Urbanisme*, 11/2014, pp. 17 à 18.

<sup>901</sup> V. SENAT, *Les conséquences de la tempête Xynthia (rapport d'étape)*, rapport d'information n°554, fait au nom de la mission commune d'information, enregistré à la présidence du Sénat le 10 juin 2010, pp. 26 et s. [en ligne] <http://www.senat.fr/rap/r09-554/r09-5541.pdf>

<sup>902</sup> RAISON (S.), *Le classement des digues littorales au titre de la sécurité civile : exemple de mise en œuvre en Vendée*, Xèmes Journées Nationales Génies Côtier-Genie Civil, 14-16 octobre 2008, Sophia Antipolis, p. 287.

<sup>903</sup> V. Jugement Xynthia, TGI Sables d'Olonnes, extrait des minutes du TGI des Sables d'Olonnes, notamment p. 85, p. 92 et p. 139.

<sup>904</sup> ECALLE (P.), GARNIER (R.), *Xynthia. Ces documents qui pointaient les risques*, Ouest France, 2 avril 2010, [en ligne] <http://www.ouest-france.fr/xynthia-ces-documents-qui-pointaient-les-risques-567989> (16 avril 2010).

village des Doris » à la Faute-sur-Mer fait l'objet d'une procédure de régularisation. A l'ouverture de l'enquête publique « les 85 lots sont déjà construits à 90% »<sup>905</sup>.

518. Ces deux lotissements seront submergés dans leur totalité, pendant la tempête et feront 29 morts.

519. La tempête Xynthia a révélé une sorte de folie constructive. En effet, aucune personne décédée de la Faute-sur-mer ne vivait dans une maison antérieure à 1960<sup>906</sup>, ce qui démontre bien que la catastrophe relève davantage de l'inconscience récente que de l'événement naturel. Il semble difficilement concevable qu'une personne de bon sens édifie des habitations de plain-pied en bord de mer ou derrière des digues dans des zones anciennement marécageuses.

520. Après avoir vu l'absence d'instruction de la part des autorités locales et l'accord systématique des services préfectoraux sur les permis de construire au titre de l'article L. 422-8 du Code de l'urbanisme, il convient désormais d'analyser l'exercice du contrôle de légalité du préfet de Vendée sur ces permis afin de tenter d'expliquer comment ces constructions à outrance ont pu être permises (2).

## 2) L'exercice tardif du contrôle de légalité par le préfet de Vendée.

521. Le contrôle de légalité sur les autorisations d'urbanisme délivrées par le maire, dont dispose le préfet<sup>907</sup>, n'a été mis en œuvre que tardivement sur les communes touchées fortement par Xynthia. Le préfet, jusqu'en 2005 n'en avait quasiment jamais fait usage sur les communes de l'Aiguillon et de la Faute-sur-mer<sup>908</sup>.

522. Ainsi, à l'Aiguillon-sur-Mer, 150 maisons ont été construites de manière illégale sur le DPM<sup>909</sup>. En raison du nombre élevé d'habitations, il est difficilement concevable que ces constructions en violation flagrante de la loi aient pu échapper au contrôle de l'administration étatique surtout quand on sait que l'occupation illégale du DPM se prescrit au bout de 3 ans.

523. Il faudra attendre 2007, date d'application anticipée du PPR, pour que les contrôles de la préfecture deviennent récurrents. C'est à ce moment-là, semble-t-il, que l'Etat a pris conscience de sa trop grande tolérance, ou de la réalité du danger qu'il laissait courir aux administrés au nom du développement urbain. Ainsi, après cette

---

<sup>905</sup> *Idem.*

<sup>906</sup> ROBERT-DIARD (P.), « Xynthia, fenêtre sur France, le monde chronique juridique », propos de Sauzeau Thierry lors du procès Xynthia, 16 septembre 2014, [en ligne] <http://prchroniques.blog.lemonde.fr>

<sup>907</sup> articles L. 2131-1 et L. 2131-2 du Code Général des Collectivités Territoriales.

<sup>908</sup> Voir notamment, TA Nantes, 6/04/2006, n°05-4290,; CAA Nantes, 2<sup>ème</sup> chambre, 27/03/2007, n°06NT01269, *Rec. Lebon.*

<sup>909</sup> SENAT, Comptes rendus de la mission commune d'information sur les conséquences de la tempête Xynthia, 28/04/2010, Audition de M. J-J Brot, préfet de Vendée, [en ligne] <http://www.senat.fr/compte-rendu-commissions/20100426/mcixynthia.html> (15/04/2014).

date, une trentaine de permis de construire ont été déférés devant le tribunal administratif de Nantes, qui a donné raison dans toutes les espèces à la préfecture<sup>910</sup>.

524. Le contrôle tardif du préfet a probablement évité d'allonger la liste des personnes décédées dans la nuit du 27 au 28 février 2010. En revanche, on peut regretter que, si ce contrôle avait été mis en œuvre plus tôt, la plupart des habitations inondées durant la tempête Xynthia n'auraient pas été édifiées.

525. Par conséquent, en premier lieu, comme le reconnaît Jean-Jacques Brot, Préfet de Vendée, « l'implantation de maisons dans des zones à risque découlait d'un insuffisant contrôle de l'État sur les actes délivrés par les communes en matière d'urbanisme et, partant, d'une application dévoyée de la décentralisation »<sup>911</sup>. Cette catastrophe est le résultat d'une inconscience générale. « Des élus locaux aux services de l'Etat, tous ont fermé les yeux sur le danger de construire si près de la mer, en zone inondable »<sup>912</sup>.

526. En second lieu, il conviendrait d'améliorer le contrôle administratif de l'Etat sur les autorisations d'urbanisme, marqué par des incohérences. En effet, comme le souligne le préfet de Vendée, il est difficile pour un Préfet de déférer une autorisation d'urbanisme, alors même que cette dernière a parfois été instruite par ses services<sup>913</sup>. Cette intervention duale de l'Etat à différents moments de l'instruction du dossier de permis de construire devrait être revue par le législateur, ce qui permettrait de déférer davantage d'autorisations individuelles sur le territoire national. En 2008, en France, seulement 0,024% des permis de construire ont été soumis au juge administratif<sup>914</sup>. Au vu des conséquences dramatiques que peut engendrer une urbanisation mal maîtrisée, le contrôle de l'Etat sur les autorisations d'urbanisme sur le littoral devrait être sans nul doute quasi systématique.

527. En revanche, il faut comprendre qu'une telle démarche relève d'un travail drastique qui nécessite d'importants moyens humains et financiers. Un tel contrôle ne pourrait être mis en œuvre sans une augmentation du nombre de personnes dédiées à cette tâche. Or, contrairement, les politiques publiques s'orientent davantage vers une baisse des effectifs du service public. Comme le soulève Jean-Jacques Brot, Préfet

---

<sup>910</sup> *Idem*

<sup>911</sup> *Idem*.

<sup>912</sup> Le nouvel observateur, *Tempête Xynthia : des documents qui accusent*, 8 avril 2010, [en ligne] <http://tempsreel.nouvelobs.com/planete/20100401.OBS1739/tempete-xynthia-des-documents-qui-accusent.html> (16/04/2014).

<sup>913</sup> SENAT, *Comptes rendus de la mission commune d'information sur les conséquences de la tempête Xynthia*, mercredi 28 avril 2010, Audition de M. J-J Brot, préfet de Vendée, [en ligne] <http://www.senat.fr/compte-rendu-commissions/20100426/mcixynthia.html>

<sup>914</sup> SENAT, *Les conséquences de la tempête Xynthia* (rapport d'étape), rapport d'information n°554, fait au nom de la mission commune d'information, enregistré à la présidence du Sénat le 10 juin 2010, p. 82 [en ligne] <http://www.senat.fr/rap/r09-554/r09-5541.pdf>

de Vendée, la baisse de leurs moyens les obligera à faire des choix puisque sa préfecture perd sept emplois par an<sup>915</sup>.

528. Par conséquent, des contradictions empêchent d'apporter des solutions effectives. Il faut prendre des décisions et dégager des priorités. On ne peut pas prôner la sécurité à tout prix et déléguer le contrôle de légalité par manque de moyens, puis accorder des permis sans limite au nom du développement local. La préfecture ne peut pas instruire un permis puis le dénoncer lors du contrôle de légalité. Les politiques publiques doivent retrouver une cohérence.
529. Ces failles au sein de la chaîne du risque entraînent inexorablement une succession de responsabilités des différents acteurs du risque (C).

### C) Le cumul des négligences et incohérences.

530. De nombreux lotissements des communes de la Faute-sur-mer et de l'Aiguillon-sur-mer ont été construits dans des zones à fort risque de submersion marine, derrière des ouvrages de défense contre la mer parfois fragiles<sup>916</sup>. Cette situation de fait a été cautionnée d'une part par les services municipaux, et d'autre part par les services déconcentrés de l'Etat durant un temps<sup>917</sup>. La multiplication des enjeux dans ces zones dangereuses s'est faite au détriment de la sécurité humaine et sous couvert du développement de l'économie locale, d'intérêts politiques et d'intérêts privés.
531. Il semble que plusieurs acteurs soient impliqués dans ces déviances et ce à différents niveaux<sup>918</sup>.
532. En premier lieu, selon la presse<sup>919</sup>, des députés et sénateurs auraient au travers de courriers adressés au préfet, plaidé la cause du développement urbain de la Faute-sur-Mer. Ainsi, en octobre 2001, un député demandait-il au préfet de l'époque de reconsidérer la décision par laquelle il avait fermé un camping en raison d'un risque d'inondation par rupture de digue. Trois ans plus tard, c'est un sénateur qui demande au sous-préfet des Sables-d'Olonne d'autoriser la municipalité à étendre ses activités touristiques sur le DPM. Ces deux hommes politiques soutenaient, pour l'un, que le risque d'inondation par rupture de digue était nul, pour l'autre que le camping de la

---

<sup>915</sup> SENAT n°666 (De LEGGE D.), *Rapport d'information fait au nom de la mission commune d'information sur les conséquences de la révision générale des politiques publiques pour les collectivités territoriales et les services publics locaux*, 22 juin 2011 [en ligne] <http://www.senat.fr/rap/r10-666-2/r10-666-21.pdf> (15/04/2014).

<sup>916</sup> V. *supra* §483 s.

<sup>917</sup> V. *supra* §481 s.

<sup>918</sup> HASSOUX (D.), « Avant la tempête, une inondation de permis de construire », *Le canard enchaîné*, 31/03/2010.

<sup>919</sup> *Idem*.

Faute était parfaitement protégé de toute submersion. Ce camping a été totalement dévasté par Xynthia.

533. En second lieu, le projet de PPRI de 2004 institué par la préfecture de Vendée est ralenti entre janvier 2005 et juillet 2007, le préfet de Vendée en poste durant cette période n'en donnera pas d'explication précise lors du procès en correctionnelle<sup>920</sup>. En juin 2007, le préfet prescrit par arrêté l'opposabilité immédiate de certaines mesures du nouveau PPR mais personne ne soulève les incohérences de ce plan qui contient :

*« des prescriptions plus sévères en zone bleu clair qu'en zone bleu foncé, à laquelle ne s'appliquait donc pas l'exigence de la cote du plancher du premier niveau aménagé fixée à 20 centimètre au-dessus de la cote de référence pour tout projet de nouvelle construction »<sup>921</sup>.*

534. Cet arrêté ne mentionnant pas non plus la cote de référence, les services instructeurs s'étaient aperçus de l'oubli et ont demandé au maire de faire application de l'article R. 111-2 du code de l'urbanisme dans le cadre de l'instruction du permis de construire<sup>922</sup>. Malgré les prescriptions relatives à la cote de référence qu'ils ont eux-mêmes imposées, les services de la DDE ont pourtant donné des avis favorables pour les 15 permis de construire qui ne respectaient pas la hauteur de plancher requise<sup>923</sup>.

535. En troisième lieu, le maire s'est opposé fermement à la prescription anticipée du PPR et a contesté le zonage de la préfecture, ne souhaitant pas de zones inconstructibles sur sa commune<sup>924</sup>. Pourtant, il ne pouvait ignorer le risque de submersion et d'inondation sur sa commune notamment au travers du dossier départemental des risques majeurs (DDRM) qui lui avait été remis en 1995, puis actualisé en 2003 et 2005<sup>925</sup>. De plus, le maire et son adjointe ont été maintes fois informés des risques sur leur commune lors des différentes réunions organisées par la préfecture sur la mise en place du PPRI depuis les années 2000<sup>926</sup>. Comme le relève le procès, le maire ne pouvait ignorer l'existence du risque, il a ainsi accordé des permis de construire dans des zones inondables en connaissance de cause et parfois même à l'encontre du refus explicite de la préfecture<sup>927</sup>. Il n'a à aucun moment fait application de l'article R. 111-2 du Code de l'urbanisme<sup>928</sup>, qui lui aurait permis de refuser ou d'accepter un projet sous réserve de l'observation de prescriptions

---

<sup>920</sup> Jugement Correctionnel du 12 décembre 2014, Extrait des minutes du greffe du tribunal de grande instance des Sables d'Olonne, n° minute : 877/2014, p. 84.

<sup>921</sup> *Ibid.* p. 85.

<sup>922</sup> *Idem.*

<sup>923</sup> *Ibid.* p. 87.

<sup>924</sup> Jugement Correctionnel du 12 décembre 2014, Extrait des minutes du greffe du tribunal de grande instance des Sables d'Olonne, n° minute : 877/2014,

<sup>925</sup> *Ibid.* p.72.

<sup>926</sup> V. pp. 71 à 73.

<sup>927</sup> *Ibid.* p.90. il s'agissait notamment de lettres de préfet en date du 06/01/2001 et du 18 janvier 2001 s'opposant à la construction d'un Parc résidentiel de loisir et du projet d'aménagement du lotissement.

<sup>928</sup> Art. R. 111-2 C. urb.

spéciales<sup>929</sup> quelles que soient les dispositions des documents d'urbanisme, dès lors qu'il y avait un risque pour la sécurité publique. Pire encore, il conteste les jugements du tribunal administratif qui estiment qu'il « a commis une erreur manifeste d'appréciation au regard des dispositions de l'article R. 111-2 du code de l'urbanisme », en accordant un permis de construire dans une zone de polder soumis à un aléa fort de submersion à 50 mètres en arrière d'une digue<sup>930</sup>. Il n'a même pas, semble-t-il, tiré de leçon de la tempête Xynthia de 2010, puisqu'en 2011, il supprime dans le PPRI la bande inconstructible des cent mètres derrière les digues<sup>931</sup>.

536. En dernier lieu, ont été révélés lors du procès des conflits d'intérêts entre les fonctions publiques exercées et certains intérêts personnels lors de projets de constructions à la Faute-sur-mer. En effet, la construction et la gestion du lotissement nommé « les Doris », est confiée à une association foncière urbaine, dont une des membres n'est autre que la première adjointe à l'urbanisme<sup>932</sup>. Même si elle n'était pas présente lors de la délibération du conseil municipal du 11 juillet 1996 autorisant son implantation, les questionnements sur son influence sur la décision ou sur les autres décisions passées ou futures ont été soulevées. De plus, elle a signé<sup>933</sup> des permis de construire, au profit de son fils, promoteur immobilier et propriétaire de terrains, comme ceux du lotissement « le voilier », terrain classé en zone d'aléa moyen à fort où quatre personnes sont décédées le 28 février 2010<sup>934</sup>.

537. Par conséquent, cette catastrophe semble être une combinaison de phénomènes naturels et d'erreurs humaines et dès lors des responsabilités sont nécessairement engagées. Une première plainte contre X a été déposée le 27 mai 2010 auprès du procureur des Sables d'Olonne par l'association des victimes de la tempête Xynthia de la Faute-sur-mer. Le 9 juin 2011, 56 victimes supplémentaires se sont constituées partie civile<sup>935</sup>. Au total 123 plaignants face à 5 personnes physiques et deux personnes morales ont été mises en examen sur les fondements de l'article L. 221-6 et L. 121-3 du code pénal pour homicide involontaire<sup>936</sup>, et sur le fondement de l'article L. 223-1 du code pénal, pour mise en danger de la vie d'autrui<sup>937</sup>.

---

<sup>929</sup> *Idem.*

<sup>930</sup> TA Nantes, n°05-4290, 6/04/2006 ; CAA de Nantes, 2<sup>ème</sup> chambre, 27/03/2007, n°06NT01269, *Rec. Lebon.*

<sup>931</sup> Jugement Correctionnel du 12 décembre 2014, Extrait des minutes du greffe du tribunal de grande instance des Sables d'Olonne, n° minute : 877/2014, n p. 108.

<sup>932</sup> Jugement Correctionnel du 12 décembre 2014, *op. cit.*,

<sup>933</sup> L'autorisation est signée par elle le 21 décembre 2007.

<sup>934</sup> V. notamment HASSOUX (D.), *Le canard enchaîné*, *op. cit.*

<sup>935</sup> Ouest-France, « *Tempête Xynthia : 56 nouvelles plaintes déposées* », 10/06/2011 [en ligne] <http://www.ouest-france.fr/>

<sup>936</sup> Art. L. 121-6 c. pén.

<sup>937</sup> L. 121-3 c. pén.

## §2) Les enseignements du procès pénal de la Faute-sur-Mer.

538. La responsabilité pénale des prévenus dans l'affaire Xynthia a fait l'objet d'un procès en audience devant le tribunal des Sables-d'Olonne à l'automne 2014. Le verdict a été rendu le 12 décembre 2014 en première instance, condamnant le maire de la commune de la Faute-sur-mer et son adjointe à respectivement 4 ans et 2 ans de prison ferme. Ce jugement est exemplaire à la matière. En effet, si des élus locaux ont déjà été reconnus à plusieurs reprises responsables pénalement<sup>938</sup>, c'est la première fois que des élus locaux sont condamnés à de la prison ferme pour homicide involontaire dans le cadre de leurs fonctions. Il convient d'expliquer les fondements de cette responsabilité.
539. En effet, l'auteur des faits pour engager sa responsabilité pénale<sup>939</sup> doit avoir conformément à l'article L. 121-3 du code pénale :
- « violé de façon manifestement délibérée une obligation particulière de prudence ou de sécurité prévue par la loi ou le règlement, soit commis une faute caractérisée et qui exposait autrui à un risque d'une particulière gravité qu'elles ne pouvaient ignorer ».*
540. En effet, Les fautes pénales ne pourront être retenues que si les acteurs impliqués avaient connaissance du risque de submersion sur la commune de la Faute-sur-mer. Concernant l'ex-maire de cette commune, au vu de l'ensemble des éléments établis durant le procès Xynthia, il apparaît qu'il ne peut nier avoir été « informé du risque naturel encouru par sa commune en ce que la majeure partie de celle-ci demeure inondable et, d'autre part, avoir sciemment retenu cette information pourtant vitale pour les populations »<sup>940</sup>.
541. Il a tout d'abord manqué à son devoir d'information relevant de ses pouvoirs de police du maire, prévu à l'article L. 2212-2 du CGPPP et de l'article L. 125-2 du code de l'environnement, qui oblige le maire à des réunions d'information sur les risques dès qu'un PPRI est prescrit sur sa commune. Cette obligation d'information constitue une obligation particulière de prudence et de sécurité au sens de l'article L. 223-1 du code pénal.
542. Le tribunal reconnaît également « une violation manifestement délibérée d'une obligation générale découlant des pouvoirs de police administrative du maire. Le cadre

---

<sup>938</sup> V. notamment C. cass crim. 11 juin 2003 note STEINLE-FEUERBACH, « Accident lors d'une fête communale : la seconde condamnation d'un maire confirmée », *LPA*, 19 février 2004 n° 36, P. 12 ; STEINLE-FEUERBACH « Accident de sport d'hiver, un premier maire condamné pour homicide involontaire dans le cadre de la loi du 10 juillet 2000, *LPA*, 06 mars 2002 n° 47, P. 13 ; T.corr. , 17 juillet 2003 n°654/2003, note STEINLE-FEUERBACH (M-F.), « Responsabilité pénale des élus, le retour à la sévérité », *LPA*, 11 mai 2005 n° 93, p. 13.

<sup>939</sup> V. CANS (C.) (dir.) *et al.*, *Traité de droit des risques naturels*, ed. Le moniteur, Paris 2014, pp. 803 à 817.

<sup>940</sup> Jugement Correctionnel du 12 décembre 2014, Extrait des minutes du greffe du tribunal de grande instance des Sables d'Olonne, n° minute : 877/2014, p. 118.

pénal est celui de la faute caractérisée ». En effet, le maire n'a pas notamment établi de DICRIM sur sa commune, ni de diagnostic de vulnérabilité, ni de PCS<sup>941</sup>, ni de plan de secours et il n'a pas non plus installé de repères de crue prévus par l'article L. 563-3 du code de l'environnement. Il a délivré des permis de construire sans faire application de l'article R. 111-2 du code de l'urbanisme, en imposant par exemple que les maisons soient édifiées à 20 centimètres au-dessus de la côte de référence du projet de PPRI. De plus, lors de l'alerte il n'a pas informé la population, ni le président de l'association propriétaire de la digue Est, des risques réels et sérieux d'inondation dont il était informé par les services de la préfecture et de la météorologie dans la soirée du 27 février 2010. Ainsi, le tribunal considère que :

*« les violations d'obligations particulières de sécurité prévues par la loi ou le règlement seront requalifiées en faute caractérisée exposant autrui à un risque que le prévenu ne pouvait ignorer s'agissant des défauts d'information générale des habitants depuis le 29 novembre 2001 sur le risque inondation, et sur ce même risque et l'alerte météorologique le 27 février 2010, de l'absence de diagnostic de vulnérabilité, des défauts de plan de secours et de plan communal de sauvegarde »<sup>942</sup>.*

543. Concernant son adjointe, elle est déclarée coupable d'avoir délivré des permis de construire en violation des règles de sécurités prescrites par l'article R. 111-2 du Code de l'urbanisme en connaissance de cause en raison de ses intérêts personnels et familiaux. Ainsi, « la violation d'une obligation particulière de sécurité prévue par la loi ou le règlement sera qualifiée en faute caractérisée exposant autrui à un risque que la prévenue ne pouvait pas ignorer »<sup>943</sup>.

544. Concernant le président de l'association propriétaire de la digue, il a commis « une faute caractérisée en exposant autrui à un risque d'une particulière gravité qu'il ne pouvait ignorer, ayant connaissance de la situation particulière de la commune de la Faute-sur-Mer concernant les risques d'inondation et la vulnérabilité de la digue Est, dont l'association qu'il préside est propriétaire, en ayant omis d'organiser la surveillance de cet ouvrage de protection»<sup>944</sup>. Il a ensuite violé de manière délibérée « une obligation particulière de sécurité ou de prudence imposée par la loi ou le règlement en n'ayant pas organisé de dispositif de surveillance efficace permanent de la digue malgré la connaissance du peu de fiabilité de celle-ci qu'il avait, en violation des articles R. 214-122, R. 214-123, R. 214-125, R. 214-141 et suivant du code de l'environnement »<sup>945</sup>.

545. Une personne morale, en l'espèce, la société TDA (constructeur de résidences) est déclaré coupable d'homicide involontaire en application de l'article L. 121-3 du

---

<sup>941</sup> Loi n°2004-811 du 13 août 2004 de modernisation de la sécurité civile, art.13, NOR: INTX0300211L , JORF n°190 du 17 août 2004 page 14626, texte n° 3.

<sup>942</sup> Jugement Correctionnel du 12 décembre 2014, Extrait des minutes du greffe du tribunal de grande instance des Sables d'Olonne, n° minute : 877/2014, p. 144.

<sup>943</sup> *Ibid.* p. 162.

<sup>944</sup> *Idem.*

<sup>945</sup> *Ibid.* pp. 162-163



Code pénal pour ne pas s'être renseigné sur la côte de référence de l'habitation d'une des victimes de Xynthia.

546. En revanche, alors qu'il était reproché au directeur départemental adjoint de l'équipement et de l'agriculture de Vendée de ne pas avoir alerté la Faute-sur-Mer sur la nécessité de « d'une surveillance de proximité de la digue Est entre le 27 et le 28 février 2010, malgré les consignes de sécurité formelles qui lui avaient été adressées en ce sens par le préfet de Vendée », le tribunal ne retiendra pas de faute caractérisée à son encontre en raison « de l'erreur dans la compréhension de la consigne, compte tenu de son ignorance du risque». <sup>946</sup>

547. La responsabilité de l'Etat relative au permis de construire n'est pas non plus retenue, la cour considère que :

*«La responsabilité de l'Etat concernant les autorisations de construire est un leurre, car elle n'a jamais dépassé le niveau du dysfonctionnement admiratif aveugle, et elle ne change rien à celle de nature pénale du maire, qui possédait tous les tenants et les aboutissants de la question, et a intentionnellement une fois encore dénié le risque»* <sup>947</sup>.

548. Ainsi, le Maire de la commune de la Faute-sur-Mer est-il condamné à 4 ans d'emprisonnement, son adjointe à 2 ans et 75 000 euros d'amende, le propriétaire de la digue à 18 mois d'emprisonnement et la SARL TDA à la peine de 30 000 euros d'amende <sup>948</sup>.

549. Le tribunal reconnaît également que ces trois personnes physiques ont commis une faute personnelle détachable du service. En effet, ils ont tous les trois « commis une faute inexcusable et inadmissible, ne pouvant être tolérée d'aucun agent, aussi médiocre soit-il » <sup>949</sup>. Dès lors, le tribunal correctionnel est compétent pour statuer sur les intérêts civils <sup>950</sup>. Ainsi, l'action civile sur le fondement de l'article 2 du code de procédure pénale, aux termes de l'article 1382 du code civil est recevable. Les victimes doivent dès lors justifier avoir subi un préjudice certain et direct avec la faute commise. Il est à noter que les victimes seront indemnisées, sur la souffrance morale endurée, sur le préjudice d'angoisse de mort, sur le préjudice moral en lien avec la mise en danger de la personne d'autrui.

550. Ce jugement qui condamne pour la première fois des élus locaux à de la prison ferme constituera probablement un frein à l'urbanisation pour les zones à risque. Si ce jugement est exemplaire par l'importance des sanctions, le juge n'a fait qu'une simple application des textes en vigueur, l'article L. 121-3 et L. 223-1 du code pénal ne pouvaient que s'appliquer au vu de l'ensemble des éléments précédemment cités. Il y a eu un déni du risque de submersion marine, pour les uns dans un souci de développement de la commune, pour les autres dans un souci d'intérêts privés.

---

<sup>946</sup> *Ibid.* p. 177.

<sup>947</sup> *Ibid.* p. 139.

<sup>948</sup> *Ibid.* p.181.

<sup>949</sup> *Ibid.* p. 181.

<sup>950</sup> *Ibid.* p. 289.

551. Si la responsabilité des personnes incriminées n'est ici nullement remise en cause, il convient néanmoins de se demander si certains facteurs ou autres responsabilités, auraient pu exonérer ces personnes physiques de leur responsabilité ou se cumuler à la leur<sup>951</sup>.

552. Premièrement, la force majeure aurait pu être exonératoire de responsabilité. Si elle a été invoquée par le maire, elle n'a en revanche pas été retenue par le tribunal. Selon l'article L. 125-1 al3 du code des assurances, si un événement naturel faisant l'objet d'un arrêté de catastrophe naturelle peut être assimilé à la force majeure<sup>952</sup>, en revanche, cet arrêté n'implique pas non plus systématiquement cette qualification<sup>953</sup>. Pour qu'un événement soit qualifié de force majeure, trois conditions cumulatives doivent être remplies: l'irrésistibilité, l'imprévisibilité et l'extériorité<sup>954</sup>.

553. C'est notamment ce qui ressort d'une recherche effectuée par le CERDACC<sup>955</sup> pour le Ministère de l'Environnement:

*« L'événement qualifié par l'arrêté de catastrophe naturelle ne correspond pas forcément à la qualification juridique de force majeure, l'intensité anormale d'une inondation n'a pas forcément les caractères d'imprévisibilité et surtout d'irrésistibilité de la force majeure. Tout dépend des circonstances concrètes et des effets réels de l'événement sur l'agent »<sup>956</sup>.*

554. En l'espèce, au vu d'une part de la situation géographique de la région, et d'autre part des antécédents<sup>957</sup>, même si elle a été exceptionnelle dans la conjonction des éléments, cette tempête n'est pas pour autant la première de ce genre dans cette zone (on en dénombre 10 en 27 ans<sup>958</sup>). Le juge pourra utiliser des précédents plus ou moins récents et pourra prendre en compte une période allant jusqu'à cent ans<sup>959</sup> et plus<sup>960</sup>. Il a cependant été admis par le juge qu'un seul précédent significatif peut être suffisant pour exclure l'imprévisibilité<sup>961</sup>. Finalement, à la Faute-sur-Mer, nombre de

---

<sup>951</sup> Voir notamment MAYAUD (Y.), « La responsabilité pénale liée aux catastrophes naturelles : quelles défenses pour les décideurs locaux ? », *RLCT* 03/2013, pp. 79 à 81.

<sup>952</sup> V. STEINLE-FEUERBACH (M-F) (Coord.), *op. cit.*, pp. 29-30.

<sup>953</sup> Voir notamment CE 2/10/1987, *Commune de Labastide-Clairence* n°71122, *Rec. Lebon* ; C. cass, 3<sup>ème</sup> ch. civ., 24/03/1993, *Commune d'Ossun*, n°91-13.541, *dalloz.fr* ; STEINLE-FEUERBACH (M-F) (Coord.), *op. cit.*, p. 29.

<sup>954</sup> Voir notamment pour jurisprudences, STEINLE-FEUERBACH (M-F) (Coord.), *op. cit.* pp. 31 à 50.

<sup>955</sup> Centre Européen de Recherche sur le Risque, le Droit des Accidents Collectifs et des Catastrophes.

<sup>956</sup> STEINLE-FEUERBACH (M-F) (Coord.), *Programme risque inondation. Inondation: responsabilité et force majeure*, avril 2002, p. 29. [en ligne]

[http://www.cerdacc.uha.fr/data/p5/pdf/pdf\\_content/Rapport.Inondations.responsabilites.et.force.majeure.pdf](http://www.cerdacc.uha.fr/data/p5/pdf/pdf_content/Rapport.Inondations.responsabilites.et.force.majeure.pdf) (12/05/2011)

<sup>957</sup> V. annexe n°4.

<sup>958</sup> FEUILLET (T.) *et al.* « Xynthia est-elle exceptionnelle ? Réflexions sur l'évolution et les temps de retour des tempêtes, des marées de tempête, et des risques de surcôtes associés sur la façade atlantique française », *Noroi*, p27, 28/02/2014 [en ligne] <http://noroi.revues.org/3866> (25/04/2014).

<sup>959</sup> C.A.A. Bordeaux, 19/06/2003, *Département de la Martinique*, n° 99BX02238.

<sup>960</sup> C.A.A. Lyon, 13/05/1997, *M. Balusson*, n° 94LY00923.

<sup>961</sup> C.A.A. Bordeaux, 3/04/1995, *Consorts Boyer*, n° 94BX00378.

zones inondées étaient identifiées comme telles au préalable, par conséquent un tel drame ne pouvait être exclu et le cas de force majeure ne pouvait être retenu.

555. Deuxièmement, le préfet en poste de 2005 à 2007, période durant laquelle le projet de PPRI n'a pas été imposé à la mairie de la Faute, aurait pu être inquiété. Il en est de même pour les services préfectoraux consultés dans le cadre de l'article L. 422-8 du Code de l'urbanisme, qui ont donné des avis favorables aux projets de construction dans des zones à risque. Si la mise en jeu de ces responsabilités n'aurait en rien allégé la responsabilité pénale du maire, comme le soulève le tribunal<sup>962</sup>, en revanche, elles auraient pu inciter les préfets à être plus vigilants à l'avenir à l'égard des maires et à imposer dans leurs services une connaissance des territoires avec lesquels ils travaillent. Exonérer la responsabilité pénale d'un agent de l'Etat en raison « du dysfonctionnement administratif aveugle<sup>963</sup> », n'incite nullement à l'amélioration des services, même si elle ne préjuge pas de la responsabilité administrative de l'Etat, pour faute du service.

556. Troisièmement, la faute de la victime peut exonérer ou atténuer la responsabilité des élus<sup>964</sup>. Le tribunal a exclu la responsabilité des victimes au motif que :

*« Ce dossier est l'histoire de la captation d'une information vitale, et du piège qui s'est ainsi refermé sur les victimes. Privées délibérément de cette information, voire faussement rassurées, elles ont vécu dans la confiance en ceux qu'elles avaient désignés pour les protéger. Cette confiance n'est ni surprenante, ni naïve, c'est celle qu'un citoyen en France peut normalement avoir vis-à-vis de ses élus »<sup>965</sup>.*

557. En revanche, il convient pour autant de ne pas oublier que les victimes de catastrophes naturelles ne doivent pas méconnaître leur obligation de prudence, ou s'exposer volontairement à un risque naturel. Ainsi, d'une part, « lors de la délivrance d'une autorisation d'urbanisme, le pétitionnaire devra notamment vérifier que les conditions de sécurité sont remplies vis-à-vis des risques naturels »<sup>966</sup>. D'autre part, le fait pour une victime de s'être installée en connaissance de cause dans des zones à risques est susceptible d'engager sa responsabilité de propriétaire et d'exonérer en partie ou totalement la responsabilité de l'Etat et de la commune. En effet, « la faute de la victime atténue la responsabilité de la personne publique en fonction de la gravité des fautes respectives et de leur rôle dans la réalisation du préjudice. La jurisprudence considère toutefois qu'une faute de la victime, par son exceptionnelle

---

<sup>962</sup> Jugement Correctionnel du 12 décembre 2014, Extrait des minutes du greffe du tribunal de grande instance des Sables d'Olonne, n° minute : 877/2014, p. 139.

<sup>963</sup> *Idem.*

<sup>964</sup> CAA Bordeaux, 06/10/2005, *SCI Graziella Julien*, n° 01BX00988.

<sup>965</sup> Jugement Correctionnel du 12 décembre 2014, Extrait des minutes du greffe du tribunal de grande instance des Sables d'Olonne, n° minute : 877/2014, p. 178.

<sup>966</sup> CE, 22/02/1989, n° 82298.

*gravité, peut exonérer totalement la personne publique »<sup>967</sup>, et pourrait par là même exclure tout droit à indemnisation<sup>968</sup>.*

558. De plus, le juge administratif a admis notamment dans une jurisprudence de 1966<sup>969</sup>, jamais inversée, que la délivrance d'un permis de construire ne constitue pas une garantie irréfragable de l'inexistence d'un risque naturel. Dès lors, la personne qui demande l'autorisation doit se renseigner elle aussi sur la présence d'un éventuel risque naturel. La jurisprudence a admis à plusieurs reprises que la personne qui ne vérifie pas elle-même que son terrain est exposé à un risque naturel connu « commet une imprudence, qui peut permettre de réduire, voire de supprimer la responsabilité de l'administration »<sup>970</sup>, c'est notamment le cas lorsque le certificat d'urbanisme des victimes fait mention des possibles inondations du terrain à acquérir<sup>971</sup>. « Le juge retient à la charge des victimes la connaissance qu'elles avaient du caractère dangereux des lieux à la date à laquelle elles s'y sont installées, ainsi que leur imprudence et leur absence de toutes précautions »<sup>972</sup>. Il convient dès lors de se demander si parmi l'ensemble des victimes du procès Xynthia, certaines n'auraient pas méconnu leur obligation de prudence. Certes, il ne faut pas considérer la justice comme « otage des victimes »<sup>973</sup>, mais ne serait-il pas approprié de responsabiliser un minimum les citoyens ?

559. Il est certain que dans ce cas d'espèce les élus locaux « avaient tous les moyens pour assumer leurs obligations »<sup>974</sup>, ils ont commis des fautes condamnables et irréparables ayant entraîné la mort de 29 personnes. En revanche, s'installer dans une zone à risque, voire sur le domaine public maritime, au pied d'une digue, dans une zone située en-dessous du niveau marin, sans percevoir le danger, semble incohérent. Au même titre qu'il ne faut pas faire « la caricature d'un Etat défaillant »<sup>975</sup>, ni « d'un petit maire pris dans le tourbillon d'un univers complexe, qu'il ne parvint plus à

---

<sup>967</sup> CE 10/07/1996 *Meunier*, n° 143487, *Rec. Lebon* ; Commentaire PRIM.NET, base de donnée de la jurisprudence, Fiche 53 : Responsabilité pour faute de l'administration, p. 8 [en ligne] [http://jurisprudence.prim.net/jurisprud2013/53\\_fiche.pdf](http://jurisprudence.prim.net/jurisprud2013/53_fiche.pdf) (12/06/2013). Pour davantage de jurisprudence voir PRIM.NET, *Ibid.*, pp. 7-8.

<sup>968</sup> CAA Bordeaux, 3<sup>ème</sup> ch. 14/11/2006, n°03BX02413 ; CE, 10/07/1996, n°143487.

<sup>969</sup> C.E. 20/04/1966, *Loncq* n°63197, *Prime.net Ibid.*, p. 7 ; *Rec. Lebon* ; LexisNexis Jurislassueur, [en ligne] [www.lexisnexus.com](http://www.lexisnexus.com) (28/04/2014).

<sup>970</sup> *Prime.net, ibid.*, p. 7. V. notamment C.E., 27/07/1979, *Blanc*, n° 06875, *Rec. Lebon* ; C.E., 22/02/1989, *Min. de l'équipement, du logement, de l'aménagement du territoire et des transports*, n° 82298, *Rec. Lebon* ; C.E., 2/10/2002, *Min. de l'équipement, des transports et du logement*, n° 232720, *Rec. Lebon* ;

<sup>971</sup> V., notamment CAA Lyon, 11/06/2002, *Cne Buis-les-Baronnies* n°97LY01255.

<sup>972</sup> DEMOUEVAUX (P.), « Responsabilité en matière d'environnement », Fasc. 865 §198, *JurisClasseur administratif*, 08/2006, [en ligne] [www.lexisnexus.com](http://www.lexisnexus.com) (28/04/2014).

<sup>973</sup> LIENHARD (C.), JAC, Edito 12/2014., [en ligne] <http://www.jac-cerdacc.fr/edito-decembre-2014> (15/01/2015)

<sup>974</sup> Jugement Correctionnel du 12 décembre 2014, Extrait des minutes du greffe du tribunal de grande instance des Sables d'Olonne, n° minute : 877/2014, p. 179.

<sup>975</sup> Jugement Correctionnel du 12 décembre 2014, Extrait des minutes du greffe du tribunal de grande instance des Sables d'Olonne, n° minute : 877/2014, p. 179.

maîtriser»<sup>976</sup>, il conviendrait de remettre en cause l'imprudence des victimes. En effet, les propriétaires ne semblent se soucier du risque que lorsqu'il se réalise. Ils semblent vivre dans le déni jusqu'à ce que la catastrophe se produise, puis oublient de nouveau. C'est notamment ce qu'illustre par exemple le dernier recours de propriétaires contre les expropriations de la Faute-sur-mer qui vient d'être rejeté par le juge administratif<sup>977</sup>. Il serait dès lors important que chacun prenne conscience de sa propre vulnérabilité face au risque et cesse de tout attendre des pouvoirs publics.

560. Lors du procès Xynthia, l'imprudence des victimes a été écartée par le tribunal. En raison de la faible connaissance du grand public du risque de submersion marine avant la nuit du 27 et 28 février 2010, on peut probablement laisser le bénéfice du doute aux victimes sur la prise de conscience de l'existence du phénomène. En revanche, depuis cet événement, plus personne sur les littoraux nationaux, que ce soit les préfets, les services préfectoraux, les maires ou leurs administrés ne pourront dire qu'ils ne savaient pas.

561. **Conclusion section 1-** Les deux communes les plus touchées par la tempête, à savoir la Faute-sur-Mer et l'Aiguillon-sur-mer, illustrent pleinement le cas de nombreuses villes littorales, notamment à travers l'urbanisation à outrance et la non application ou mauvaise application des outils juridiques existants. Leur étude peut donc permettre de comprendre ou du moins de tenter d'expliquer pourquoi un tel drame a pu se réaliser. Il est même légitime de considérer que ces communes illustrent la réalité urbanistique du littoral français, liant pression foncière et non-respect du droit. Sans faire de généralités excessives, il est facile de constater que plus la pression foncière est forte, plus le droit est bafoué.

562. Après avoir établi quelles ont pu être les causes ayant favorisé la survenance de la catastrophe, il convient de dresser un bilan des mesures annoncées dans l'urgence faisant suite à la tempête Xynthia (Section2).

---

<sup>976</sup> Idem.

<sup>977</sup> TA Nantes, 22/12/2014.

## **Section 2 : Les mesures annoncées dans l'urgence après la tempête Xynthia.**

563. La tempête Xynthia a permis de mettre en avant la submersion marine mais aussi et surtout de révéler les lacunes de la gestion foncière des littoraux, qui résulte davantage d'un manque de volonté ou d'information des acteurs locaux que d'un manque de moyens juridiques. Il aura malheureusement fallu la survenance d'un tel événement pour mettre en lumière les faiblesses de l'encadrement de l'urbanisation littorale, mais aussi l'inconscience de certaines décisions dès lors que des intérêts économiques sont en jeu.
564. A la suite de la catastrophe, des mesures ont été annoncées rapidement, parfois même précipitamment. Ainsi, il convient d'analyser dans un premier temps la relance des outils existants (§1), puis la mise en place des zones noires (§2).

### **§1) La relance des outils existants.**

565. La France dispose d'un arsenal législatif important qui peut être mis au service de la réduction de la vulnérabilité des activités humaines face à la submersion marine. Le problème majeur résulte, d'une part, d'une mauvaise application, voire d'une non application des outils nécessaires à la prévention des risques et, d'autre part, d'un manque de vigilance relative à l'entretien des ouvrages de défense contre la mer.
566. Dès lors, il convient, tout d'abord, de relancer les outils qui intègrent le risque de submersion marine (A), puis d'accentuer la prévention en matière de digues (B).

A) Le rappel des principes par la circulaire de 2010 et par le plan national de submersions marines.

567. La loi de 2009<sup>978</sup> prônait la réduction de l'exposition des populations au risque d'inondation par la maîtrise de l'urbanisation<sup>979</sup>. Il est nécessaire de relancer cet objectif<sup>980</sup>.

---

<sup>978</sup> Loi n°2009- 967 du 3 août 2009 de programmation relative à la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement, NOR : DEVX0811607L, JORF n°0179 du 5 août 2009 page 13031 texte n° 2.

<sup>979</sup> Loi n°2009-967 du 3 août 2009 de programmation relative à la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement, NOR: DEVX0811607L, JORF n°0179 du 5 août 2009 page 13031 texte n° 2, art. 44.

<sup>980</sup> LOI n° 2009-967 du 3 août 2009 de programmation relative à la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement, NOR: DEVX0811607L, JORF n°0179 du 5 août 2009 page 13031 texte n° 2, art.44.

568. Pour ce faire, il convient de rappeler que la construction dans les zones à risque peut être interdite par le biais de l'article R. 111-2 du Code de l'urbanisme qui permet de s'opposer au permis de construire ou aux autorisations d'aménagement pour des raisons de sécurité. La circulaire du 7 avril 2010 relative aux mesures à prendre suite à la tempête Xynthia rappelle donc qu'il est « instamment demandé aux préfets de départements de s'opposer à la délivrance d'autorisation d'urbanisme dans les zones à risque fort (dont les zones d'extrême danger) et notamment dans les bandes de sécurité situées derrière les ouvrages de protection, sur la base des dispositions de l'article R111-2 du Code de l'urbanisme ». Il est ainsi demandé aux préfets de faire un bon usage du contrôle de légalité, point de faiblesse de l'administration qui a été soulevé par la mission commune d'information sur les conséquences de la tempête Xynthia. De plus, la circulaire rappelle que le droit à reconstruire à l'identique après sinistre peut être limitée par l'intermédiaire du PLU ou du PPRN<sup>981</sup>.
569. En effet, l'existence d'un PPR contraignant peut s'opposer à la reconstruction d'un bien sinistré dans une zone inconstructible. En revanche, en l'absence de PPR opposable ou si le PPR autorise la reconstruction, elle doit être strictement à l'identique du bien détruit. Cette construction ne doit même pas être plus petite que la précédente<sup>982</sup>. Il conviendrait donc de clarifier ces dispositions. D'une part, les PPR devraient éviter d'autoriser la reconstruction de bâtiments sinistrés dans les zones où toute nouvelle construction est interdite, car cette tolérance semble brouiller les prescriptions. D'autre part, il devrait être possible d'accepter éventuellement une reconstruction modifiée afin d'améliorer la sécurité des usagers, mais uniquement dans les zones où le PPR n'impose que des prescriptions techniques de construction (comme un étage de refuge). Dans ce cas, la reconstruction à l'identique apparaît comme un obstacle à la résilience des immeubles.
570. Cette circulaire rappelle également l'importance du « porter à connaissance » au profit des communes des études techniques, qui sont des outils d'aide à la décision. Elles permettent de prendre connaissance « des informations nécessaires à l'exercice de leurs compétences en matière d'urbanisme »<sup>983</sup>.
571. De plus, la circulaire rappelle que le contrôle du préfet sur la prise en compte du risque dans la conception des documents d'urbanisme est « à la fois sous l'angle de la prise en compte des risques dans la délimitation des zones constructibles et sous celui de la recherche des espaces de développement en dehors des zones à risques ».
572. Enfin, cette relance doit surtout se faire au travers des plans de prévention des risques d'inondation de manière générale, mais, en particulier, de ceux relatifs à la submersion marine. Cette même circulaire indique aux préfets l'objectif de couvrir

---

<sup>981</sup> Art. L. 111-3 al 1 C. urb. ; et voir CE 17 décembre 2008, n° 305409 *rec. lebon*.

<sup>982</sup> Voir CAA Marseille, 07/02/2008, n°05MA00811.

<sup>983</sup> Art. L. 121-2 C. urb. ; Ex. DREAL Basse-Normandie, *Le porter à connaissance, Submersion marine*, 2013 [en ligne] [www.basse-normandie.developpement-durable.gouv.fr/IMG/pdf/plaquette\\_informative\\_cle6f5976.pdf](http://www.basse-normandie.developpement-durable.gouv.fr/IMG/pdf/plaquette_informative_cle6f5976.pdf) (28/04/2014)

d'un PPR, dans les trois ans, l'ensemble des zones basses exposées à un risque fort de submersion marine, tout en prenant en compte le changement climatique et donc l'élévation du niveau marin<sup>984</sup>. Finalement, cette circulaire demande simplement aux services de l'Etat d'appliquer les textes en vigueur.

573. Afin de décliner de manière concrète les actions de l'Etat pour assurer la sécurité des personnes dans des zones exposées aux phénomènes brutaux de submersion, le plan national de submersion a été établi en juillet 2010 par la direction de la prévention des risques du ministère de l'écologie, de l'énergie, du développement durable et de la mer<sup>985</sup>. Ce plan trouve son origine dans les événements récents : la tempête Xynthia ainsi que les inondations du Var du 15 juin 2010. Ce plan concerne trois types d'actions :

- La prévention des submersions marines ;
- La prévention des défaillances des digues fluviales ou maritimes ;
- La prévention des inondations par ruissellement ou crue soudaine.

574. Uniquement la prévention des submersions marines sera traitée dans cette partie. Le premier axe du plan porte sur « la réduction de la vulnérabilité dans les zones menacées : maîtrise de l'urbanisation, projet d'aménagement intégrant les risques et travail sur le bâti existant »<sup>986</sup>. Le second axe porte sur la prévision et la vigilance.

575. Il convient de retenir quelques actions prioritaires. En premier lieu, une liste des PPR prioritaires doit être établie. Pour que ce projet soit réalisable, une carte des communes prioritaires et une liste des communes concernées ont été élaborées, ainsi 303 communes devraient être couvertes par un plan de prévention des risques inondation d'ici 2014<sup>987</sup>. En février 2012, 75% de ces PPR prioritaires étaient déjà prescrits<sup>988</sup>, 90% un an plus tard, soit 276 sur 303 communes<sup>989</sup>. Aujourd'hui, si la quasi-totalité des PPR prioritaires ont été prescrits il est difficile d'en établir le nombre

---

<sup>984</sup> Circulaire du 27 juillet 2011 relative à la prise en compte du risque de submersion marine dans les plans de prévention des risques naturels littoraux, NOR DEVP1119962C, [en ligne] [http://www.bulletin-officiel.developpement-durable.gouv.fr/fiches/BO201115/met\\_20110015\\_0100\\_0021.pdf](http://www.bulletin-officiel.developpement-durable.gouv.fr/fiches/BO201115/met_20110015_0100_0021.pdf) (23/04/2014)

<sup>985</sup> MEDDE, *Prévention des risques, le plan de submersion rapide*, 17/02/2011 ; MEDDTL, *Plan submersions rapides, Submersions marines, crues soudaines et ruptures de digues*. [en ligne] [http://www.developpement-durable.gouv.fr/IMG/pdf/Le\\_plan\\_submersion\\_rapide.pdf](http://www.developpement-durable.gouv.fr/IMG/pdf/Le_plan_submersion_rapide.pdf) ; DGPR, *Proposition pour un plan de prévention des submersions marines et des crues rapides*, 07/2010, [en ligne] [http://www.anel.asso.fr/archives/plan\\_digues\\_synopsis.pdf](http://www.anel.asso.fr/archives/plan_digues_synopsis.pdf) (06/09/2014)

<sup>986</sup> DGPR, *Proposition pour un plan de prévention des submersions marines et des crues rapides*, op. cit., p5 à 7.

<sup>987</sup> Listes des communes concernées par un PPR littoral prioritaire, au 16 février 2011, [en ligne] [http://www.developpement-durable.gouv.fr/IMG/pdf/Liste\\_des\\_communes\\_PPR\\_prioritaires.pdf](http://www.developpement-durable.gouv.fr/IMG/pdf/Liste_des_communes_PPR_prioritaires.pdf)

<sup>988</sup> MEDDE, *Etat d'avancement des PPR Prioritaires (février 2012)*. [en ligne] [http://www.developpement-durable.gouv.fr/IMG/pdf/etat\\_avancement\\_ppr\\_littoraux\\_final.pdf](http://www.developpement-durable.gouv.fr/IMG/pdf/etat_avancement_ppr_littoraux_final.pdf) (03/01/2013)

<sup>989</sup> MEDDE, *Xynthia, 3 ans après : quelles actions de l'Etat*, [en ligne] <http://www.developpement-durable.gouv.fr/Xynthia-3-ans-apres-Quelles.html> (04/01/2014)



opposable en raison d'un manque de consolidation des informations<sup>990</sup>. En revanche, comme le relève la CGEDD « malgré l'accélération des prescriptions, l'objectif d'une couverture complète des territoires exposés à risque de submersion rapide par des PPR opposables à l'été 2014 – dans le délai de 3 ans fixé par la circulaire (de 2011) » n'est pas atteint<sup>991</sup>.

576. En second lieu, dans un souci d'information, l'Etat devra communiquer toutes les connaissances disponibles en matière de risque et devra définir par décret une méthodologie harmonisée de qualification de l'aléa et de détermination des règles d'urbanisation et de construction. S'il existe une menace pour la vie humaine, des mesures immédiates devront être prises afin d'interdire tout accroissement de population dans la zone à risque fort.

577. En troisième lieu, concernant le contrôle de la légalité des permis de construire en zone à risque, des bilans réguliers et des statistiques seront effectués dans chaque département et feront l'objet de communications, notamment auprès des administrations centrales concernées afin d'accentuer le contrôle<sup>992</sup>. Des instructions seront également données aux services départementaux sur la priorité à donner aux contrôles de conformité des constructions nouvelles dans les zones à risques. Afin de rendre les documents d'urbanisme plus lisibles, s'il résulte des difficultés du fait de la multitude de documents, le préfet pourra mettre en œuvre une procédure de révision ou de modification d'un PLU par un Programme d'Intérêt Général (PIG)<sup>993</sup>.

578. D'autre part, l'Etat incitera au développement de projets d'aménagement intégrant la prévention des risques naturels et la réduction de vulnérabilité des espaces aujourd'hui urbanisés. Pour ce faire, la direction générale de l'aménagement, du logement et de la nature du MEEDDM a élaboré, en lien avec la DGPR et en partenariat avec le CEPRI « un référentiel national des règles de construction en zone inondable et en particulier de réduction de la vulnérabilité au risque d'inondation du bâti existant »<sup>994</sup>.

579. Enfin, des stratégies sans regret sont envisagés,

*« Dans certains cas d'extrême danger, sur la base des recensements demandés aux préfets dans la circulaire du 7 avril 2010, l'Etat étudiera, en liaison avec les collectivités locales,*

---

<sup>990</sup>CGEDD, Evaluation à mi-parcours du plan " submersions rapides", 03/2014, p. 32, [en ligne] [www.cgedd.developpement-durable.gouv.fr/evaluation-a-mi-parcours-du-plan-a1719.html](http://www.cgedd.developpement-durable.gouv.fr/evaluation-a-mi-parcours-du-plan-a1719.html) (15/04/2014)

<sup>991</sup> *idem*.

<sup>992</sup>MEDDTL, *Plan submersions rapides, submersions marines, crues soudaines et rupture de digues*, 02/2011, p. 18. [en ligne] [http://www.developpement-durable.gouv.fr/IMG/pdf/Le\\_plan\\_submersion\\_rapide.pdf](http://www.developpement-durable.gouv.fr/IMG/pdf/Le_plan_submersion_rapide.pdf) (12/06/2013)

<sup>993</sup> MEDDTL, *Plan submersions rapides, submersions marines, crues soudaines et rupture de digues*, *op.cit.*, p6 ; PIG, voir art L. 123-14 C. urb.

<sup>994</sup> MEDDTL, *Plan submersions rapides, submersions marines, crues soudaines et rupture de digues*, *op.cit.*, p. 20 ; Voir, METL et MEDDE, [en ligne]

[http://www.developpement-durable.gouv.fr/IMG/referentielInondation%20-d%C3%A9finitions%20et%20domaine%20d'application-\(1\).pdf](http://www.developpement-durable.gouv.fr/IMG/referentielInondation%20-d%C3%A9finitions%20et%20domaine%20d'application-(1).pdf) (23/04/2014).

*les actions à conduire de manière prioritaire, sous forme de projet de prévention et de protection globale à l'échelle de la zone de danger pouvant inclure des délocalisations »<sup>995</sup>.*

580. Par la suite, le décret du 28 juin 2011 relatif à la procédure d'élaboration, de révision et de modification des plans de prévention des risques naturels prévisibles<sup>996</sup> a renforcé l'obligation de prescription du PPR. Les PPR prescrits après le 1 août 2011 doivent désormais être approuvés dans les 3 ans qui suivent leur prescription.

581. Ainsi, les propositions contenues dans le plan de submersions rapides traduisent la volonté de l'État de prendre véritablement en compte, dans les politiques d'aménagement, le risque de submersions marines, en renforçant les mesures antérieures de contrôle de la constructibilité au sein des zones à risques, mais aussi de contrôle du respect des prescriptions du PPR sur le bâti existant. Ce plan traduit une volonté d'amélioration de la culture du risque. Notamment par l'information sur le risque, mais aussi en mettant en œuvre de nouvelles mesures plus contraignantes dans un souci de respect de la réglementation.

582. Cette relance démontre que les moyens de prévention existants peuvent prévenir le risque de submersion marine de manière efficace s'ils sont appliqués.

583. En revanche cette relance de la prévention des risques ne peut être effective que si parallèlement est opéré un renforcement de la prévention des digues maritimes (B).

## B) La prévention des défaillances des digues maritimes.

584. *«Ce plan nous permettra de doubler le rythme actuel des investissements dans le renforcement des digues. Il doit nous permettre de préparer l'avenir face aux défis qui nous attendent comme l'élévation du niveau des mers dans les prochaines décennies »<sup>997</sup>.*

585. La tempête Xynthia a révélé deux problèmes majeurs relatifs aux ouvrages de défense contre la mer ayant un impact direct sur la sécurité. Le premier concerne l'état des ouvrages de protection, le second la carence d'une maîtrise d'ouvrage.

---

<sup>995</sup> MEDDTL, *Plan submersions rapides, submersions marines, crues soudaines et rupture de digues*, op.cit, p. 20.

<sup>996</sup> Décret du 28 juin 2011, n°2011-765, JO 30 juin modifiant la loi du 12 juillet 2010, n°2010-788, NOR: DEVX0822225L, JORF n°0160 du 13 juillet 2010 page 12905  
texte n° 1.

<sup>997</sup> Jean-Louis BORLOO, in Prim.net, « Après Xynthia la France se dote d'un Plan de Prévention contre les Submersions Marines », 17/08/2010, [en ligne] <http://www.risquesmajeurs.fr/apr%C3%A8s-xynthia-la-france-se-dote-dun-plan-de-pr%C3%A9vention-contre-les-submersions-marines>

586. Le « plan digue » vise ainsi à « l'amélioration de la sécurité, dans une démarche de prévention intégrée »<sup>998</sup>. D'un coût global de 1.5 milliards d'euros et financé à hauteur de 500 millions d'euros par le Fonds de Prévention des Risques Naturels Majeurs<sup>999</sup>, ce plan, d'une durée de 5 ans, s'est principalement « focalisé sur la conception de projets de travaux, laissant au second plan les autres types d'actions de prévention »<sup>1000</sup>. En revanche, il a permis à la France de doubler le rythme actuel des investissements dans le renforcement des digues. Il a défini deux objectifs prioritaires pour l'Etat :

- « Celui de non aggravation du risque dans les zones à danger mortel ;
- celui de l'identification, du diagnostic et de la mise en sécurité des digues concernant des lieux densément habités dont une défaillance de digue pourrait mettre en danger la vie humaine »<sup>1001</sup>.

587. Le programme repose sur l'identification d'une liste de zones endiguées à risque. En effet, la tempête Xynthia a fortement endommagé les digues littorales. Par conséquent, 150 kilomètres de digues doivent être rénovées de toute urgence. De manière exceptionnelle, l'Etat prendra 50% du coût des travaux à sa charge, mais la restauration de ces 150 kilomètres de digues ne sera pas suffisante. La tempête a mis à jour l'état des digues littorales et fluviales : sur 8 600 kilomètres de digues<sup>1002</sup> existants en France, au moins 4000 kilomètres nécessitent la mise en œuvre de travaux. Le coût de ces travaux s'élèverait de 3 à 4 milliards d'euros<sup>1003</sup>.

588. Malgré les efforts de l'Etat et des collectivités locales relatifs au confortement de ces ouvrages de défense, des millions d'euros seront encore indispensables en raison des travaux incessants d'entretien courant ou exceptionnel. Dès lors, les moyens nécessaires seront considérables d'autant que les digues ne sont pas un moyen imparable de lutte contre la submersion. Une tempête peut rompre ces ouvrages et les dommages peuvent en être considérablement accrus. De plus, même si le « plan digue » est une initiative importante et nécessaire en matière sécuritaire, il ne suffira pas à consolider l'intégralité des digues qui le requerraient. Il convient donc de renforcer dans un premier temps les digues se trouvant dans les zones prioritaires, qui représentent les zones où les risques sont importants.

---

<sup>998</sup> MEDDTL, *Plan submersions rapides, submersions marines, crues soudaines et rupture de digues*, op. cit., p. 29.

<sup>999</sup> MEDDTL, *Plan submersions rapides, submersions marines, crues soudaines et rupture de digues*, op. cit., p. 5.

<sup>1000</sup> CGEDD, IGF, IGA, IDSC, *Evaluation à mi-parcours du « plan submersion rapide »*, 03/2014, p. 2.

<sup>1001</sup> MEDDTL, *Plan de submersions rapides, submersions marines, crues soudaines et ruptures de digue*, op. cit., p. 29.

<sup>1002</sup> CEPRI, *Rapport La gestion des digues de protection contre les inondations*, 02/2011, p. 6.

<sup>1003</sup> Le Figaro, *Xynthia, Var : la France mal préparée aux inondations*, 07/01/2010

<http://www.lefigaro.fr/actualite-france/2010/07/07/01016-20100707ARTFIG00662-xynthia-var-la-france-mal-prepatee-aux-inondations.php> (10/01/2010)

589. Il est en revanche nécessaire de se questionner sur le sort des ouvrages « non prioritaires » et de commencer à penser à une gestion différente pour les habitations se trouvant derrière des digues fragiles. Il est en effet difficilement envisageable de maintenir l'ensemble des ouvrages de protection sur le littoral. Par conséquent il serait opportun de réfléchir à la mise en œuvre de mesures alternatives, comme la relocalisation des activités et des biens pour certaines zones<sup>1004</sup>.
590. Dans un second temps, il convient de rétablir la propriété de ces ouvrages. « Les propriétaires d'un ensemble cohérent de digues désignent un responsable unique, personne morale qui gère directement cet ouvrage ou qui délègue sa gestion à un tiers »<sup>1005</sup>. Le plan proposait différents scénarii pour répondre au défi de la gestion des ouvrages de protection. Il sollicitait notamment une implication plus forte des collectivités territoriales dans la gestion de ces ouvrages. Trois ans plus tard, la loi MAPAM semble avoir répondu à ce souhait avec la création de la compétence gestion des milieux aquatiques et de prévention des inondations qui appartiendra à partir du 1 janvier 2016 aux communes<sup>1006</sup>.
591. En dehors de la relance des outils existants, il convient d'étudier les nouvelles mesures juridiques mise en œuvre (§2).

## §2) La maladresse des zones « noires ».

592. Un an avant les inondations du 27 et 28 février 2010, le Président de la République proposait de libérer l'offre foncière en déréglementant et en rendant constructibles les zones inondables, en adaptant l'habitat<sup>1007</sup>. Au lendemain de la catastrophe, il demandait à son gouvernement de s'assurer que les sinistrés de la tempête Xynthia ne soient pas autorisés à rentrer chez eux si leur logement se trouvait dans une zone dangereuse<sup>1008</sup> (deux dates, deux discours opposés).

---

<sup>1004</sup> V. *infra* §643 s.

<sup>1005</sup> MEDDTL, *Plan submersions rapides, submersions marines, crues soudaines et rupture de digues*, op. cit., p. 30.

<sup>1006</sup> V. *infra* §233.

<sup>1007</sup> Présidence de la République, Discours du 29 avril 2009 lors de l'inauguration de l'exposition du grand Paris ; V. MARTIN (J.), « Avant Xynthia Sarkozy voulait construire en zone inondable », Rue 89, 03/03/2010, [en ligne] <http://www.rue89.com/2010/03/03/avant-xynthia-sarkozy-voulait-construire-en-zone-inondable-141334> ; V. Le Nouvel observateur, Quand Sarkozy voulait assouplir la loi littoral, 02/03/2010, [en ligne] [http://tempsreel.nouvelobs.com/politique/20100302.OBS8493/quand-sarkozy-voulait-assouplir-la-loi-littoral.html?idfx=RSS\\_notr&xtor=RSS-17](http://tempsreel.nouvelobs.com/politique/20100302.OBS8493/quand-sarkozy-voulait-assouplir-la-loi-littoral.html?idfx=RSS_notr&xtor=RSS-17) (01/11/2014).

<sup>1008</sup> Le monde.fr, « Bussereau veut que les zones noires fassent l'objet d'une étude », le 12 avril 2010, [en ligne] [http://www.lemonde.fr/societe/article/2010/04/12/xynthia-les-victimes-ne-se-reinstalleront-pas-en-zone-noire-dit-sarkozy\\_1332533\\_3224.html](http://www.lemonde.fr/societe/article/2010/04/12/xynthia-les-victimes-ne-se-reinstalleront-pas-en-zone-noire-dit-sarkozy_1332533_3224.html) (01/11/2014)

593. Ainsi, en une nuit, le passage de la tempête Xynthia a entraîné un changement de cap dans la politique d'urbanisation. Deux circulaires de mars et avril 2010<sup>1009</sup> demandent aux préfets de Vendée et de Charente-Maritime de procéder à la délimitation de zones de danger extrême, puis de « zone à risque d'extrême danger pour la vie humaine ». Dénommées « zones noires » par la presse<sup>1010</sup> puis rebaptisées « zones de solidarité »<sup>1011</sup>, elles « sont reconnues comme des zones de risque anormal et où le danger pour la vie est avéré »<sup>1012</sup>. Il n'est pas possible de mettre en place une protection efficace des populations dans ces zones<sup>1013</sup>. Trop dangereuses pour être habitées, elles doivent retourner à l'état naturel<sup>1014</sup>.

594. Le premier zonage a été établi le 21 mars 2010, au ministère de l'Ecologie, de l'Energie et du Développement Durable, ce qui montre bien le court délai dans lequel ce zonage a été effectué. Le 7 et 8 avril la cartographie définitive était communiquée aux élus et citoyens.

595. La définition des zones a été faite selon une méthode établie au plan national et appliquée au niveau départemental, en combinant plusieurs critères :

- La hauteur d'eau constatée lors des intempéries du 28 février<sup>1015</sup>,
- La force et la vitesse des vagues,
- La proximité d'un endiguement,
- La topographie des sites...

L'ensemble de ces éléments explique pourquoi certaines maisons se trouvent en zone noire alors qu'elles n'ont pas été inondées.

596. Trois zones en sont ressorties :

- les « zones noires » : zones présentant un danger avéré ou zones qualifiées d'extrême danger. Ce sont les zones les plus exposées au risque de submersion marine. Il ne doit plus y avoir d'habitation, seules d'éventuelles activités diurnes pourront y être admises. « Les

---

<sup>1009</sup> Circulaire du 18 mars 2010, et du 07 avril 2010 relative aux mesures à prendre suite à la tempête Xynthia du 28 février 2010, NOR : IOCK1005597J.

<sup>1010</sup> CHADENAS (C.), MERCIER (D.), *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)*, in *Dossier thématique : Xynthia, Regards de la géographie, du droit et de l'histoire*, Norois n°222 (2012/1), p. 49.

<sup>1011</sup> Le 15 avril 2010 par le ministre d'Etat Jean-Louis Borloo, lors d'une visite dans les zones sinistrées ; V. notamment CHADENAS (C.), MERCIER (D.), *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)*, *op. cit.*, p. 49.

<sup>1012</sup> ASSEMBLEE NATIONALE, Rapport d'information, sur les raisons des dégâts provoqués par la tempête Xynthia, 01/07/2010, p. 50.

<sup>1013</sup> Sénat, *Les conséquences de la tempête Xynthia* (rapport d'étape), rapport d'information n°554, fait au nom de la mission commune d'information, enregistré à la présidence du Sénat le 10 juin 2010, p. 46 [en ligne] <http://www.senat.fr/rap/r09-554/r09-5541.pdf>

<sup>1014</sup> Conseil des Ministres du 7 avril 2010, communication : Les suites de la tempête Xynthia : le traitement des zones les plus exposées.

<sup>1015</sup> V. Annexe n°3.

maisons seront rasées et les habitants relogés. Au total, 1510 logements ont été classés dans cette catégorie, 915 en Vendée et 595 en Charente-Maritime »<sup>1016</sup>.

- les "zones jaunes" : zones présentant un risque pouvant être maîtrisé par des prescriptions complémentaires, avec la mise en place d'un programme de protection sur la base de systèmes d'alerte et d'évacuation, de prescriptions techniques pour les bâtiments ou de protections collectives<sup>1017</sup>.

- Les « zones orange » : zones devant faire l'objet d'une expertise complémentaire avant de statuer à leur sujet. A l'issue de l'expertise, elles seront classées soit en zone noire soit en zone jaune.

597. Les zones noires vouées à la destruction, concernent 20 communes : 16 en Charente-Maritime et 4 en Vendée. Elles concernent plus précisément 3 secteurs en Vendée comptabilisant 798 logements ; en Charente-Maritime, 10 secteurs comprenant 595 logements.

598. Ce zonage a fait l'objet de nombreuses contestations, non seulement dans la rue, par diverses manifestations, mais aussi devant les tribunaux<sup>1018</sup>. La valeur juridique des documents et le zonage lui-même étaient remis en cause. La question était de savoir si ces documents avaient ou non-valeur de document administratif.

599. Une vingtaine d'associations ont contesté, en juin 2011, « devant le tribunal administratif de Poitiers la cartographie des « zones noires » établies par la préfecture de Charente-Maritime »<sup>1019</sup>. Le rapporteur public a rejeté 19 requêtes, estimant que les cartes délimitant les zones noires sont des documents préparatoires et non des documents administratifs comme le soutiennent les requérants. Le tribunal administratif a rendu sa décision le 7 juillet 2011, confirmée par la Cour administrative d'appel de Bordeaux le 17 janvier 2013<sup>1020</sup>. Les deux juridictions ont suivi le rapporteur public et ont décidé que « les documents de zonages diffusés par le préfet de la Charente-Maritime les 7, 8 et 15 avril 2010 ne constituent pas des décisions susceptibles de faire l'objet d'un recours pour excès de pouvoir ». Ce zonage permet de « désigner les biens que l'Etat acceptait d'acquérir », ils sont dépourvus de tout effet juridique. Les documents de zonage établissent simplement, à l'appui de documents scientifiques, des zones considérées comme étant trop dangereuses pour l'homme selon l'Etat.

---

<sup>1016</sup> Nouvelobs.com « Xynthia : comment ont été définies « les zones noires » sur le littoral », 15/04/2010, [en ligne] <http://tempsreel.nouvelobs.com/societe/20100415.OBS2504/xynthia-comment-ont-ete-definies-les-zones-noires-sur-le-littoral.html> (25/05/2010)

<sup>1017</sup> SERVICE DE L'ETAT en Charente-Maritime, Rapport d'activité, 9 premiers mois de mesures pour faire face à l'événement et répondre aux dégâts causés, 2010, pp. 10-11, [en ligne] [http://sd-2.archive-host.com/membres/up/142261394551490633/RAPPORT\\_DACTIVITE.pdf](http://sd-2.archive-host.com/membres/up/142261394551490633/RAPPORT_DACTIVITE.pdf) (05/09/2011)

<sup>1018</sup> Voir ROPERT (M.), « La contestation des zones noires, élaborées après la tempête Xynthia de février 2010 », Ecole polytechnique de l'université de Tours, 2010-2011, 71p.

<sup>1019</sup> AFP, « Xynthia : les « zones noires » de Charente-Maritime contestées en justice », *La gazette des communes*, 16/06/2011, [en ligne] <http://www.lagazettedescommunes.com> (30/04/2014).

<sup>1020</sup> CAA Bordeaux, n°11BX02620, 17 janvier 2013, [en ligne] <http://www.legifrance.gouv.fr> (30/04/2014)



600. En revanche, le 29 avril 2010<sup>1021</sup>, le juge des référés a ordonné la communication des expertises ayant servi à l'élaboration des zones noires et jaunes sur les communes de la Faute-sur-Mer et de l'Aiguillon-sur-Mer. Il considère cette communication « nécessaire à la sauvegarde du droit des requérants (AVIF) »<sup>1022</sup> en raison des conséquences que ce zonage peut entraîner pour ces derniers. Ainsi, ces mêmes requérants, seront libres d'accepter ou de refuser ce zonage par la voie contentieuse.
601. Pour les propriétaires d'habitations situées dans ces zones de solidarités, l'Etat propose deux solutions : le rachat amiable ou l'expropriation. Le rachat amiable proposé par l'Etat est avantageux pour les sinistrés. Il correspond à la valeur vénale du bien avant la tempête, plus les frais notariés<sup>1023</sup>. Pour les propriétaires récalcitrants, des études complémentaires auront lieu, au cas par cas, afin d'estimer si les maisons concernées restent ou non en zone de solidarité<sup>1024</sup>, condition déclenchant la procédure d'expropriation. Si ce zonage peut sembler radical, il a le mérite d'être efficace en termes de prévention.
602. Par conséquent, il semble que l'ensemble des mesures prises dans cet état d'urgence n'était pas dénué de sens. Cependant « rien ne peut être fait à la fois précipitamment et prudemment »<sup>1025</sup>, l'Etat aurait pu effectuer ce zonage de manière plus réfléchie, en se donnant davantage de temps sur ses choix de délimitation, mais aussi dans l'information de la population, ainsi que dans l'explication de ses choix. Cette bienveillance aurait probablement amoindri les contestations.
603. De plus, ce zonage est fixé en grande partie par rapport aux conséquences de la tempête Xynthia or, rien ne garantit que la prochaine tempête entraînant une submersion aura les mêmes caractéristiques que la précédente.
604. Enfin, il semble que ces mesures précipitées n'aient pas fait l'objet d'une réflexion de long terme, ni d'une généralisation. En effet, la mise en œuvre d'une telle procédure sur l'ensemble du territoire national est financièrement inconcevable et soulève aujourd'hui une question d'équité. Dans le contexte d'une élévation attendue du niveau marin sur l'ensemble des littoraux français et ultramarin, il sera difficile d'expliquer aux personnes menacées par la submersion que la gestion avantageuse des conséquences de la tempête Xynthia ne pourra pas leur être appliquée en raison d'une

---

<sup>1021</sup> TA de Nantes, 29/04/2010, n°1002332.

<sup>1022</sup> Voir notamment BRUGUIERE-FONTENILLE (G.), SPERONI (J.), « Xynthia : communication des justificatifs du zonage, TA Nantes 29/04/2010, n°1002332 », *L'Argus de l'assurance*, 21/05/2010, p. 31 [en ligne] [www.argusdelassurance.com](http://www.argusdelassurance.com) (10/09/2010)

<sup>1023</sup> Cour des comptes, Les enseignements des inondations de 2010 sur le littoral atlantique (Xynthia), et dans le var, 07/2012, p. 149.

<sup>1024</sup> Voir CGEDD, *Expertise complémentaire des zones de solidarité en Vendée qui seront mises à l'enquête publiques à des fins d'expropriation, suite aux dégâts causés par la tempête Xynthia survenue sur la côte atlantique dans la nuit du 27 au 28 février 2010.*, 25/05/2010, mission n°007336-01, 16 septembre 2010. et MEDDTL, *Rapport principal, Expertise des zones de solidarité Xynthia en Charente-Maritime, CGEDD Mission 007336-02*, 01/2011.

<sup>1025</sup> Citation de Publius Syrus, poète latin. [en ligne] [www.citations-francaises.fr](http://www.citations-francaises.fr)

absence de moyens financiers. En conséquence, si reculer les habitations peut s'avérer être la solution la moins coûteuse et la plus efficace sur le long terme, elle doit en revanche être réfléchie, concertée et surtout anticipée, afin d'être généralisable sur l'ensemble du littoral.

605. **Conclusion section2** – Finalement, Xynthia a révélé que l'artificialisation du littoral s'est souvent faite sans conscience des risques. A la suite de cette catastrophe, les pouvoirs publics ont tout d'abord relancé les outils existants en matière de prévention du risque qui ont fait défaut sur le territoire national. Si ces outils avaient dès le début été appliqués comme il se devait, le drame aurait peut-être été moindre. En tout cas, ce qui est certain, c'est que ce zonage d'extrême danger, s'il s'avérait probablement nécessaire dans certaines zones, ne peut remplacer des mesures concertées et anticipées, qui seront moins brutales et par conséquent davantage acceptées. La gestion de la tempête Xynthia qui a conduit à une destruction des biens submergés, démontre la nécessité de mettre en œuvre une réflexion prospective sur le sujet.

606. **Conclusion chapitre 1** - Si la tempête Xynthia fut une véritable catastrophe tant humaine qu'économique, elle a permis de révéler les failles de la prévention et de la gestion des risques de submersion marine. Un tel manquement ne peut que se refléter dans la politique d'aménagement, caractérisée par une urbanisation insouciant des risques, voire pernicieuse, donnant la priorité aux intérêts économiques d'une poignée de promoteurs immobiliers et au souci de développement de certains élus locaux ; le tout sous le regard négligeant de l'Etat.

607. De telles attitudes ne doivent pas être laissées impunies. Malgré l'événement naturel catastrophique en lui-même, des responsabilités ont été recherchées et ont donné lieu à un procès aux Sables d'Olonnes en octobre-novembre 2014. En conséquence, afin d'éviter qu'une telle gestion et surtout qu'un tel drame ne se reproduise, il convient de construire un droit de l'adaptation au changement climatique sur le long terme (chapitre 2).



## **CHAPITRE 2 : LA NÉCESSITÉ DE CONSTRUIRE UN DROIT DE L'ADAPTATION SUR LE LONG TERME.**

608. Les politiques actuelles de gestion de l'urbanisation ont montré leurs limites. Principalement construites dans une vision de court ou moyen terme, elles négligent souvent les risques naturels et ne prennent que faiblement en compte le changement climatique. De plus, elles ne sont pas toujours appliquées. De nouveaux moyens de gouvernance anticipée et adaptée aux risques doivent être trouvés afin de combler les lacunes actuelles.
609. Il convient d'établir une gestion des risques littoraux de long terme, avec une vision toujours plus prospective. Par conséquent, de nouvelles pistes seront proposées afin de renforcer la prévention de l'urbanisation dans les zones vulnérables (Section 1).
610. L'adaptation au changement climatique devrait également être réfléchie. Effectivement, les outils de préventions actuels ne sont plus suffisants dans certaines zones déjà vulnérables à la submersion, ils doivent donc être renforcés pour anticiper l'élévation du niveau marin. Il convient dès lors de mettre en place des mesures de relocalisation des activités et des biens. (Section 2).

## **Section 1 : De nouvelles pistes pour renforcer la prévention de l'urbanisation dans les zones à risque.**

611. Afin d'accentuer la prévention de l'urbanisation dans les zones vulnérables, il serait opportun de renforcer, tout d'abord, les principes existants comme celui de l'inconstructibilité des zones vulnérables, par l'extension de la bande littorale des 100 mètres prévue par la loi littoral (§1). Ensuite, il pourrait être envisagé de recentraliser les compétences d'urbanisme dans les zones littorales (§2) et d'y instaurer une fiscalité préventive (§3).

### **§1) L'extension de la bande des 100 mètres inconstructible de la loi littoral.**

612. L'article 2 de la loi littoral<sup>1026</sup> pose le principe de l'inconstructibilité sur une bande littorale de cent mètres à compter de la limite haute du rivage, en dehors des espaces urbanisés<sup>1027</sup>. Une telle mesure consiste à refuser systématiquement un permis de construire sur le littoral pour tout projet qui ne nécessite pas la proximité de la mer.

613. Il convient de se demander si dans le contexte actuel d'élévation du niveau marin, il ne serait pas opportun d'étendre cette bande d'inconstructibilité.

614. Effectivement, cette inconstructibilité a été posée il y a presque 30 ans or, aujourd'hui, les enjeux et le trait de côte ont évolué. Auparavant, cette bande avait pour unique objectif la protection du littoral, aujourd'hui cette bande assure indirectement la protection des personnes en raison des risques littoraux présents.

615. Ainsi, la délimitation de la bande inconstructible devrait être actualisée. Elle devrait, *a minima* suivre l'évolution du trait de côte, de façon à ce que l'espace soit toujours d'au moins 100 mètres effectifs. Avec la seule élévation du niveau marin cette bande des 100 mètres n'existera plus, elle diminue en même temps que la mer avance. Certes, une délimitation annuelle de la bande littorale semble à terme très contraignante, en revanche il serait possible de prévoir une bande littorale supérieure à 100 mètres pour anticiper le changement climatique.

616. Par conséquent, il serait approprié d'étendre cette bande en fonction des prévisions d'avancée du trait de côte sur plusieurs décennies. C'est notamment ce

---

<sup>1026</sup> Loi n°86-2 du 3 janvier 1986 relative à l'aménagement, la protection et la mise en valeur du territoire, JORF du 4 janvier 1986 page 200.

<sup>1027</sup> Codifié à l'art. L. 146-4 al 3 C. urb.

qu'applique l'Etat de Caroline du Nord aux Etats-Unis, sa bande littorale inconstructible équivaut à une distance de trente ans d'érosion côtière<sup>1028</sup>.

617. Pour augmenter l'inconstructibilité de la bande littorale, deux hypothèses sont envisageables :

- Premièrement, augmenter la bande d'inconstructibilité des cent mètres qui figure dans la loi littoral, avec pour référence le scénario catastrophe du GIEC<sup>1029</sup> afin d'éviter toute projection à *minima*. Une telle démarche contraindrait de manière forte l'ensemble des communes littorales. En revanche, elle pourrait s'avérer incomprise par les communes soumises aux risques littoraux dans une moindre mesure.
- Deuxièmement, modifier l'article L. 146-4 du Code de l'urbanisme<sup>1030</sup>. Cet article offre la possibilité au maire d'étendre la bande littorale des cent mètres lorsque des motifs liés à la sensibilité des milieux ou à l'érosion des côtes le justifient. Le Conseil d'Etat a confirmé l'opportunité de ces dispositions en jugeant qu'« une commune a toute latitude pour étendre dans son POS ou son PLU la bande littorale inconstructible »<sup>1031</sup>. Bien entendu, ce qui manque aujourd'hui, c'est une volonté locale d'utiliser ce potentiel juridique, soit par souci d'entraver le développement économique de la commune, soit par crainte des contentieux avec les propriétaires littoraux, même si ce dernier « semble sur la voie d'un relatif apaisement »<sup>1032</sup>.

618. Il conviendrait dès lors de transformer cette possibilité donnée au maire en une obligation. Ainsi, l'article L. 146-4 du Code de l'urbanisme serait modifié comme suit :

*« Le plan d'occupation des sols doit porter la largeur de la bande littorale visée au premier alinéa du présent paragraphe à plus de cent mètres, lorsque des motifs liés à la sensibilité des milieux ou à l'érosion des côtes le justifient ».*

619. Cette hypothèse semblerait plus équitable, moins contraignante et davantage adaptée à la disparité du risque sur les communes littorales.

620. Par la force des choses, l'extension de cette bande sera une nécessité, tout d'abord pour garantir la sécurité des personnes, ensuite, pour assurer le libre accès du rivage. « Les propriétés privées riveraines du domaine public maritime sont grevées sur une bande de trois mètres de largeur d'une servitude destinée à assurer

---

<sup>1028</sup> POLE RELAIS LAGUNES MEDITERRANEENNE, « Répondre à l'élévation du niveau de la mer en Languedoc-Roussillon », *La lettre des lagunes*, hors-série n°1-2008, p. 14, [en ligne]

[http://www.pole-lagunes.org/ftp/LettreLagunes\\_hors\\_serie/Lettre\\_des\\_lagunes\\_hors\\_serie\\_1.pdf](http://www.pole-lagunes.org/ftp/LettreLagunes_hors_serie/Lettre_des_lagunes_hors_serie_1.pdf) (04/10/2012)

<sup>1029</sup> IPCC, Climate change 2014, impacts, adaptation, and vulnerability, p. 13 [en ligne]

[http://ipcc-wg2.gov/AR5/images/uploads/WG2AR5\\_SPM\\_FINAL.pdf](http://ipcc-wg2.gov/AR5/images/uploads/WG2AR5_SPM_FINAL.pdf) (23/12/2014)

<sup>1030</sup> L. 146-4 III C. urb. « *Le plan d'occupation des sols doit porter la largeur de la bande littorale visée au premier alinéa du présent paragraphe à plus de cent mètres, lorsque des motifs liés à la sensibilité des milieux ou à l'érosion des côtes le justifient.* »

<sup>1031</sup> CE, 21/04/1997, *Conan et autres*, n° 137-565 ; Voir CALDERARO (N.), *Loi Littoral et Loi Montagne : 12 ans de jurisprudence commentée*, E.F.E, 05/2005 p. 180.

<sup>1032</sup> SALUDEN (H.), « Le juge administratif et l'application de la loi littoral », *RJE special* 2012, p. 170.

exclusivement le passage des piétons »<sup>1033</sup>. Cette « servitude d'accès au littoral est légale et d'ordre public, elle s'impose à tous »<sup>1034</sup>. Si la bande littorale des cent mètres n'est pas revue à la hausse cette disposition ne s'appliquera plus et le littoral disparaîtra.

621. Après le renforcement de la bande littoral des 100 mètres, il convient d'envisager une recentralisation des pouvoirs dans les zones littorales. (§2)

## §2) Une « re-centralisation » des compétences et des principes dans les zones littorales.

622. La loi du 2 mars 1982<sup>1035</sup> a donné aux maires la compétence en matière d'autorisations d'occupation des sols, ce qui inclue le permis d'aménager, de démolir et de construire. Ce large pouvoir donné aux maires doit tout de même être nuancé. Il n'existe que si la commune est dotée d'un POS ou d'un PLU. Les compétences d'urbanisme sont également encadrées par des normes supérieures, ainsi que par l'Etat à travers son contrôle de légalité<sup>1036</sup>. Ce pouvoir de l'Etat, est lui-même encadré par la Charte européenne de l'autonomie locale du Conseil de l'Europe<sup>1037</sup>, elle vise en particulier à assurer l'autonomie locale et l'action des collectivités territoriales, en limitant autant que possible les contrôles *a priori* et d'opportunité sur leurs actes<sup>1038</sup>.

623. Le contrôle de légalité n'est pas systématique. Le refus de déférer un acte est une décision insusceptible de recours<sup>1039</sup>. Il en résulte que « le contrôle de légalité fonctionne le plus souvent sur le mode du dialogue entre l'exécutif local et le préfet,

---

<sup>1033</sup> Art. L. 160-6 C. urb.

<sup>1034</sup> DROBENKO (B.), « Montagne-littoral(partie1) », *RJE*, 02/2012, p. 384.

<sup>1035</sup> Loi n°82-213 du 2 mars 1982 relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions, JORF du 3 mars 1982 page 730, puis réaménagée par la loi n°82-623 du 22 juillet 1982 relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions et précisant les nouvelles conditions d'exercice du contrôle administratif sur les actes des autorités communales, départementales et régionales, JORF du 23 juillet 1982 page 2347 et complétée notamment par la loi n°83-8 du 7 janvier 1983 relative à la répartition des compétences entre les communes, les départements, les régions et l'Etat, JORF du 9 janvier 1983 page 215.

<sup>1036</sup> Le contrôle de légalité a été institué en 1982 et fixé par la loi n°82-213 du 2 mars 1982 relative au aux droits et liberté des communes, des départements et des régions, *op. cit.*

<sup>1037</sup> La Charte européenne de l'autonomie locale, Décret n° 2007-679 du 3 mai 2007 portant publication de la Charte européenne de l'autonomie locale, adoptée à Strasbourg le 15 octobre 1985, JORF n°105 du 5 mai 2007 page 7932.

<sup>1038</sup> BRANQUART (C.), « Contrôle de légalité : un réel renouveau ? Analyse de la réforme menée par les pouvoirs publics depuis 2004 », *AJDA*, n°4/2011 p198.

<sup>1039</sup> CE 25/01/1991, *Brasseur*, req.n°80969, *Lebon* 23, concl. B.Stirn ; *AJDA* 1991.395 ; *ibid.* 351, chron. R. Schwartz et C. Maugué ; *RFDA* 1991.587, concl. B. Stirn ; *ibid.* 594, note J-C. Douence ; *RTD com.* 1991. 382, obs. C. Debbasch et G.Orsoni.

préalablement à tout recours contentieux »<sup>1040</sup>. Les préfets préfèrent « régler le litige en amont, en adressant des observations juridiques aux autorités locales »<sup>1041</sup>. Ainsi, le déféré est considéré « comme un moyen ultime, à ne soulever qu'en cas d'échec des négociations avec les élus locaux »<sup>1042</sup>.

624. Le maire s'est donc vu octroyer un pouvoir important en matière d'urbanisme, mais c'est un pouvoir encadré qui peut être contrecarré par l'Etat. Même si l'Etat ne peut pas retirer un permis de construire, il peut en demander l'annulation devant le tribunal administratif dans un délai de deux mois. C'est l'application du contrôle de légalité<sup>1043</sup>.

625. Toutefois, il semble que la décentralisation ait montré ses limites sur deux points. Les maires ont délivré des autorisations de construire à outrance. A titre d'exemple la commune de la Faute-sur-mer « est passé de 500 maisons à 5000 résidences essentiellement secondaires »<sup>1044</sup>, en 20 ans. De plus, pour reprendre les mots de Raphaël Romi, « certains maires ayant appris-mauvaise habitude, qui devrait conduire à l'engagement de leur responsabilité politique- à jouer des délais que met le juge à statuer. Ils continuent souvent leurs aménagements malgré les décisions de justice »<sup>1045</sup>. Ensuite les préfets n'ont pas suffisamment exercé leur contrôle de légalité<sup>1046</sup>.

626. Cette « balance des pouvoirs » mise en place par le législateur n'a pas, semble-t-il, trouvé son équilibre. Le problème majeur de la décentralisation est qu'en contrepartie de celle-ci, l'Etat ne s'est pas donné les moyens nécessaires pour pouvoir exercer correctement les compétences qui lui restent dévolues. Certes, il y avait déjà des constructions à outrance sur le littoral avant les lois de décentralisation. Mais même si l'Etat a eu une prise de conscience tardive du trop fort laxisme en la matière, il a tout de même tenté de réagir. Cette première prise de conscience s'est ressentie avec la réforme des concessions d'endiguage, puis avec l'adoption de la loi littoral, mais aussi par la loi Pasqua<sup>1047</sup> qui instaure les directives territoriales d'aménagement

---

<sup>1040</sup> BRANQUART (C.), « Contrôle de légalité : un réel renouveau ? Analyse de la réforme menée par les pouvoirs publics depuis 2004 » *op. cit.* pp. 198 et s.

<sup>1041</sup> *Idem.*

<sup>1042</sup> *Idem.*

<sup>1043</sup> Art. L. 2131-2 CGCT.

<sup>1044</sup> COULON (F.), Marratier, le Maire bâtisseur, Europe 1, 15/04/2011, [en ligne]

<http://www.europe1.fr/France/Xynthia-Marratier-le-maire-batisseur-500809> (07/07/14)

<sup>1045</sup> ROMI (R.), Droit de l'environnement, 8<sup>ème</sup> ed. L.G.D.J., 08/2014, p410.

<sup>1046</sup> On note effectivement une baisse des actes reçus entre 2011 et 2012. Voir SENAT, Avis n°162, de M. Jean-Patrick Courtois, fait au nom de la commission des lois, déposé le 21 novembre 2013. (Projet de loi des finances pour 2014 : administration territoriale) [en ligne] <http://www.senat.fr> (16/05/2014). Cette baisse des actes reçus était déjà significative de 2004 à 2006, Voir, Ministère de l'Intérieur, de l'Outre-Mer et des collectivités territoriales, Rapport du gouvernement au parlement sur le contrôle à posteriori des actes des collectivités locales et des établissements publics locaux, 20<sup>ème</sup> rapport année 2004-2005-2006, La documentation française, 01/2008, p12-13, [en ligne] <http://www.ladocumentationfrancaise.fr/rapports-publics/084000012/> (10/03/2012)

<sup>1047</sup> Loi n°95-115 du 4 février 1995 d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire, NOR: INTX9400057L, JORF n°31 du 5 février 1995 page 1973.

venant une nouvelle fois ajouter des normes supra-communales. Si l'Etat semble vouloir reprendre le contrôle de l'occupation des sols par ces normes supra-communales, son action est toutefois contradictoire, notamment dans ses actes, car il fait usage de façon limitée de son contrôle de légalité<sup>1048</sup> qui lui permettrait de déléguer des autorisations individuelles et d'assurer l'équilibre institutionnel de la décentralisation.

627. Dans un objectif d'accroissement du contrôle de légalité de l'Etat sur les projets de construction, plusieurs hypothèses pourraient être émises. Tout d'abord, en raison des abus dans les délivrances des autorisations d'occupation du sol, il serait opportun que l'Etat exerce un contrôle de légalité systématique des autorisations de construire dans les zones soumises à un risque. Cependant, un contrôle systématique de l'Etat serait, d'une part, beaucoup trop contraignant, malgré le fait que les actes soumis à l'obligation de transmission aient été réduits au fil des ans et par étapes<sup>1049</sup>, cette réduction ne semble pas encore suffisante pour effectuer un contrôle effectif.<sup>1050</sup> D'autre part, cela aboutirait à un rétablissement de la tutelle du préfet sur les collectivités<sup>1051</sup>, ce qui reviendrait à vider de son sens la décentralisation. Il conviendrait, dès lors, de réduire ce contrôle systématique aux demandes de permis de construire, se trouvant dans une zone couverte par un PPR ou par un PPR en cours d'élaboration. C'est d'ailleurs une des préconisations de la mission sénatoriale post-Xynthia<sup>1052</sup>, mais aussi d'un rapport d'information de 2014 qui « incite à recentrer le contrôle sur les actes les plus sensibles et à fort enjeu »<sup>1053</sup>. Elle précise que « l'exercice du contrôle de légalité doit porter prioritairement sur les aménagements et les travaux situés dans des zones à risques, tout particulièrement lorsque ces zones sont couvertes par un plan de prévention des risques naturels prévisibles (PPRNP) »<sup>1054</sup>. Ainsi, une application de ces préconisations permettrait, d'une part, de ne pas remettre en cause la décentralisation et, d'autre part, d'effectuer un contrôle effectif sur ces zones en raison d'un nombre de dossiers transmis fortement réduits. En revanche, réduire la liste des actes des autorités locales encourt la censure du Conseil Constitutionnel. Il a déjà été soulevé par la mission interministérielle d'audit sur le

---

<sup>1048</sup> SENAT, Avis n°162, *op. cit.*

<sup>1049</sup> Voir BRANQUART (C.), « Contrôle de légalité : un réel renouveau ? », *op. cit.* pp. 199 *et s.*

<sup>1050</sup> MAUROY (P.), *Refonder l'action publique locale : rapport au premier Ministre*, La Documentation française, 2000, p. 107. [en ligne]

<http://www.ladocumentationfrancaise.fr/rapports-publics/004001812/index.shtml>

<sup>1051</sup> MAUROY (P.), *Refonder l'action publique locale : rapport au premier Ministre*, La Documentation française, 2000, proposition n°111, p. 106.

<sup>1052</sup> ANZIANI (A.), (au nom de la Mission Commune d'Information sur les conséquences de la tempête Xynthia), *Xynthia : les leçons d'une catastrophe (rapport d'étape) n°554 (2009-2010)*, p. 82 [en ligne]

<http://www.senat.fr>

<sup>1053</sup> SENAT, Rapport d'information n°77 fait au nom de la commission des finances sur les préfetures et la réorganisation territoriale de l'Etat, 16/10/2013, p. 37 [en ligne] <http://www.senat.fr/rap/r13-077/r13-0771.pdf> (19/05/2014)

<sup>1054</sup> *Ibid*, p. 38.

contrôle de légalité<sup>1055</sup> que les actes des autorités locales doivent être portés à la connaissance du préfet afin d'être exécutoire. « Une restriction législative des listes d'actes des autorités locales soumises à obligation de transmission est, pour cette raison, sous la menace d'une censure du conseil »<sup>1056</sup>. La référence constitutionnelle a déjà, quant à elle, évolué en renforçant le principe de la libre administration territoriale<sup>1057</sup>, créant un assouplissement de la jurisprudence initiale du Conseil Constitutionnel. Ainsi, une nouvelle restriction pourrait semble-t-il être engagée.

628. Ensuite, une autre hypothèse serait de rendre obligatoire un avis motivé des services de l'Etat. C'est-à-dire l'instruction de ce contrôle lorsque des permis de construire sont accordés dans des zones où les outils de connaissance du risque naturel attestent qu'elles sont dangereuses. Ainsi, l'Etat serait contraint de prioriser ses avis.

629. Puis, comme le préconisait déjà en 2000 la commission pour l'avenir de la décentralisation<sup>1058</sup>, et comme l'a rappelé la mission sur le retour d'expérience de la tempête Xynthia<sup>1059</sup>, il conviendrait de renforcer les moyens du contrôle de légalité. Ce renforcement permettrait d'accroître la capacité d'expertise juridique que l'Etat pourrait mettre à la disposition des collectivités<sup>1060</sup>. Ici il n'y aurait pas de risque de censure, bien au contraire, le mécanisme d'équilibre institutionnel serait pleinement respecté, ainsi que la sécurité juridique qu'elle garantit. En revanche, la plupart des contrôles non effectués ou mal appliqués résultent d'un manque de personnel. Renforcer ce contrôle en l'état actuel de la société, même si cela semble être la solution la plus appropriée, apparaît malheureusement illusoire<sup>1061</sup>.

630. En conséquence, il serait davantage plausible d'envisager une nouvelle restriction au contrôle de légalité plutôt que d'envisager un renforcement du personnel afin de rendre exhaustif ce contrôle.

631. Enfin, il convient de se demander s'il ne serait plus judicieux de rendre directement aux préfets le pouvoir de délivrance des autorisations d'urbanismes. Non pas pour les actes dans leur totalité, mais uniquement pour les actes se trouvant dans les « zones dites sensibles »<sup>1062</sup>. Le filtre du contrôle actuellement opéré par l'Etat

---

<sup>1055</sup> IGA, IGF *et al.*, *Rapport sur l'audit du contrôle de légalité, du contrôle budgétaire et du pouvoir de substitution*, 07/2003, 89p [en ligne] <http://www.ladocumentationfrancaise.fr/var/storage/rapports-publics/034000659/0000.pdf> (09/11/2009)

<sup>1056</sup> *Ibid.*, p. 17.

<sup>1057</sup> Loi constitutionnelle n°2003-276 du 29 mars 2003, relative à l'organisation décentralisée de la République, NOR: JUSX0200146L, JORF n°75 du 29 mars 2003 page 5568 texte n° 1.

<sup>1058</sup> V. MAUROY (P.) (Commission pour l'avenir de la décentralisation), *Refonder l'action publique locale : rapport au premier Ministre*, La Documentation française, 2000, 192p.

<sup>1059</sup> MEEDDM, MEIE *et al.*, *Tempête Xynthia- Retour d'expérience et proposition d'action*, 05/2010 rapport n°007201-01, La documentation française, p.10, [en ligne] <http://www.ladocumentationfrancaise.fr/var/storage/rapports-publics/104000293/0000.pdf> (12/10/2012)

<sup>1060</sup> *Ibid.*, p. 107.

<sup>1061</sup> De 2009 à 2014, 739 emplois relatifs au contrôle de légalité ont été supprimés, SENAT, Rapport d'information n°77, *op. cit.*, p. 33.

<sup>1062</sup> C'est-à-dire les zones littorales et les communes soumises à un risque de danger.

s'est avéré insuffisant, ce constat se fait au simple regard de l'urbanisation du littoral national. Il était légitime de penser que le maire en tant qu' « homme de terrain » prendrait des décisions davantage réfléchies. Cela fut certainement la référence, mais malheureusement certains ont profité du pouvoir qui leur était octroyé pour accorder des permis à outrance, soit par intérêt personnel, soit par la volonté de développer leur commune, ou encore car ils n'ont pas su résister à la pression de leurs administrés. S'il ne faut pas établir de généralités, il est aisé de comprendre la difficulté que peut connaître un maire à refuser un permis, en raison simplement de sa proximité avec ses administrés, ou pour raisons politiques. Ainsi, le choix des municipalités est parfois difficile et craint de se voir heurter aux propriétaires fonciers et aux lobbies économiques.

632. Ainsi, si « le droit de l'urbanisme est au nombre des législations chargées d'organiser la prise en charge des risques naturels »<sup>1063</sup>, et s'il contient l'ensemble des éléments clefs permettant de réduire la vulnérabilité humaine, il est en revanche parfois peu « efficient, dépendant trop souvent de la seule bonne volonté locale »<sup>1064</sup>. Cette efficacité s'est encore vue amoindrie depuis la décentralisation<sup>1065</sup>, du moins en matière d'autorisation d'urbanisme. Les élus locaux ont ainsi eu plus de pouvoir, mais n'ont pas toujours su réaliser une planification objective. Certes, les problèmes de l'urbanisation du littoral ne datent pas des lois sur la décentralisation, ce problème est bien antérieur, mais les questions liées aux changements climatiques étaient moins prégnantes. L'Etat français pour préserver la sécurité sur son territoire, ainsi que son économie, a tout intérêt à reprendre le contrôle de l'urbanisation pour réduire la vulnérabilité humaine sur ses côtes.

633. En revanche, penser qu'une recentralisation des pouvoirs permettrait de réduire les abus des autorisations d'urbanisme est probablement également illusoire. L'Etat « dispose d'une légitimité évidente dans la gestion des territoires en général et des espaces côtiers en particulier »<sup>1066</sup>, mais il est tout de même de notoriété publique, il reconnaît un *statu quo* pour certains projets ou certaines personnes. Par exemple « *sur la Côte d'Azur, avec la villa du roi d'Arabie Saoudite, en Corse où la domanialité publique n'est plus respectée depuis que le préfet Bonnet a fait incendier un établissement de plage illégal, en Languedoc-Roussillon où des milliers de « cabaniers » exercent une pression très forte sur les Maires* »<sup>1067</sup>. Il s'agit ici de

---

<sup>1063</sup> TRAORE (S.), « La prise en compte des risques naturels, dans et par les documents d'urbanisme », *RLCT*, 03/2013, n°88 p. 57.

<sup>1064</sup> NICOUD (F.), « Catastrophe et réglementation d'urbanisme », *Riseo* 2011-3, p. 52.

<sup>1065</sup> JACQUOT (H.), PRIET (F.), *Droit de l'urbanisme*, précis Dalloz, 6ème édition, 2008 p. 387 ; V. NICOUD (F.), « Catastrophe et réglementation d'urbanisme », *op. cit.*, p. 53.

<sup>1066</sup> Voir DALIGAUX (J.), MINVIELLE (P.) "De la loi littoral à la gestion intégrée des zones côtières", Rivages méditerranéens faire reculer la ville, se protéger de la mer, *Revue Méditerranée*, n°115-2010, p64.

<sup>1067</sup> Mission interministériel d'aménagement du littoral, Traiter le phénomène de la cabanisation sur le littoral du Languedoc-Roussillon, Montpellier, 2005, 34p, cité par Daligaux J, Minvielle P, *De la loi littoral à la gestion intégrée des zones côtières*, dans Méditerranée, *Revue géographique des pays méditerranéen, Rivages méditerranéen ; faire reculer la ville se protéger de la mer.* n°115, 2010, p. 64.



constructions existantes, cette situation est plus délicate que le simple refus d'accorder un permis de construire. Mais d'autres violations manifestes de la loi littoral existent, par exemple à Saint-Jean-Cap-Ferrat. La justice a rendu 3 décisions considérant que le grand parc paysager entourant le Grand Hôtel du Cap Ferrat est un *espace remarquable* devant rester inconstructible, pourtant une extension de 6000 m<sup>2</sup> de surface hors œuvre nette est autorisée, ce n'est pas l'unique exception en ce genre<sup>1068</sup>.

634. Enfin, il convient désormais d'étudier la fiscalité comme piste potentielle de renforcement de la prévention de l'urbanisation dans les zones à risque (§3).

### **§3) La fiscalité, outil de prévention ou de discrimination ?**

635. La fiscalité est un outil qui permet d'orienter le choix des particuliers. Par exemple, l'Etat met en place des mesures fiscales incitatives à l'investissement immobilier des particuliers, par le biais de : réductions d'impôt<sup>1069</sup>, diminutions du revenu imposable<sup>1070</sup>, exonérations des droits de succession ou droits de donation<sup>1071</sup>, exonérations d'impôt des plus-values immobilières, réductions du taux de TVA pour les travaux effectués dans les logements. Il incite à la densification urbaine en taxant l'étalement urbain.

636. Dès lors, la fiscalité pourrait être mise au service de la prévention pour inciter la population à s'installer à l'intérieur des terres. Il pourrait être envisagé de taxer davantage les opérations en bord de mer au travers de la fiscalité immobilière<sup>1072</sup>. Ainsi, la pression foncière littorale pourrait être réduite.

637. En revanche, cette solution est critiquable d'un point de vue éthique et est susceptible d'entraîner des dérives non souhaitées. Taxer davantage les terrains ou propriétés en bord de mer risque, d'une part, d'accentuer les inégalités liées à l'accès à la propriété littorale et d'autre part, de compliquer la situation des locaux, qui seront dans l'obligation de payer davantage pour pouvoir conserver leurs habitations. De plus, il convient de modérer son efficacité en raison du caractère particulier du littoral et de son attrait. Si une telle solution peut être dissuasive à l'établissement en bord de mer pour une partie de la population (la moins aisée), en raison de la forte convoitise

---

<sup>1068</sup> CALDERARO (N.), "La loi littoral et le juge", in Rivages méditerranéens faire reculer la ville, se protéger de la mer, *Revue Méditerranée* n°115 -2010, p. 72 ; V. aussi, CALDERARO (N.), LACROUT (J.), *Le littoral*, Groupe moniteur, Paris 2005, 554p.

<sup>1069</sup> Régime des lois dites, Quilès-Méhaignerie, pour la transformation de locaux en logement, pour l'investissement dans les DOM-TOM.

<sup>1070</sup> Loi du 4 août 1962, dit Périssol.

<sup>1071</sup> S'agissant des logements neufs acquis entre le 1<sup>er</sup> juin 1993, logement neuf acquis entre le 1<sup>er</sup> août et le 31 décembre 1995, logement locatifs anciens acquis entre le 1<sup>er</sup> août 1995 et le 31 décembre 1996.

<sup>1072</sup> Sont touchés par la fiscalité immobilière la conservation, l'achat, la vente, la revente, ...

du littoral, il y a fort à craindre qu'il se retrouve urbanisé uniquement de maisons secondaires, ou réservé à la classe sociale la plus favorisée.

638. Cette proposition de taxation, si elle restreindra probablement l'accès à la propriété d'une partie de la population, risque par ailleurs de n'avoir que pour seule et unique conséquence d'accentuer les injustices. Dès lors, si la fiscalisation pourrait être envisagée elle ne semble pas, en l'espèce, être la solution adéquate pour pallier les carences actuelles liées à l'urbanisation du littoral.

639. **Conclusion section1** - Ainsi, de nouvelles pistes sont envisageables pour renforcer la prévention de l'urbanisation dans les zones à risque, qui ne peut se faire que par un renforcement de l'inconstructibilité en bord de mer. Ce renforcement doit s'appuyer sur un contrôle toujours plus fort de l'Etat pour veiller à son respect. En outre, il doit résulter d'une volonté combinée de l'ensemble des acteurs de contribuer à réduire véritablement ce risque, tout en reconnaissant le caractère perfectible de notre système et les limites de la décentralisation des pouvoirs.

640. En revanche, si certaines zones à risque sont déjà urbanisées, il conviendra dans ce cas d'envisager le recul stratégique de l'urbanisation (Section 2).

## **Section 2 : La relocalisation des activités et des biens.**

641. La relocalisation des activités et des biens apparaît comme un outil de réduction de la vulnérabilité de l'homme à la submersion marine. En effet, elle agit directement sur les enjeux en les déplaçant. En revanche, il conviendra d'engager une réflexion dans la durée, avec des propositions novatrices pour amoindrir, d'une part, les conséquences tant humaines qu'économiques de cette procédure lourde et onéreuse et pour privilégier, d'autre part, un recul en amont de la catastrophe, plutôt qu'en réponse à une catastrophe.

642. Ainsi, il convient d'analyser tout d'abord les pistes méthodologiques actuelles du recul stratégique (§1), puis d'établir les nouvelles pistes de recherches innovantes du recul (§2) et enfin d'étudier la gestion des terres abandonnées (§3)

### **§1) Les premières expérimentations de la relocalisation des activités et des biens.**

643. La relocalisation des activités et des biens est une méthode émergente (A), il convient dès lors d'établir le cadre juridique du recul stratégique(B).

A) « La relocalisation des activités et des biens », une méthode en émergence.

644. Le recul stratégique est une technique de gestion du trait de côte qui vise non pas à lutter inexorablement contre les flots, mais à reconnaître, d'une part, notre propre vulnérabilité face à la nature et, d'autre part, à accepter de reculer « les enjeux présents sur le territoire à une distance suffisante vers l'arrière-pays, afin de mettre à l'abri ceux-ci des risques qu'ils peuvent encourir face à la Mer »<sup>1073</sup>. Cette technique est une méthode d'anticipation du risque s'inscrivant dans une dynamique de recomposition du territoire<sup>1074</sup>. On sort du modèle classique de gestion qui se traduisait auparavant, soit par la mise en place de méthodes dures, soit par la mise en

---

<sup>1073</sup> COUSIN (A.), *Propositions pour une stratégie nationale de gestion du trait de côte, du recul stratégique, et de défense contre la mer, partagée entre l'Etat et les collectivités territoriales*, La documentation française, 2011, p. 31.

<sup>1074</sup> COUSIN (A.), *Propositions pour une stratégie nationale de gestion du trait de côte, du recul stratégique, et de défense contre la mer, partagée entre l'Etat et les collectivités territoriales*, La documentation française, 2011.

place de méthodes douces, voire par une méthode combinée<sup>1075</sup>. La relocalisation des activités et des biens est une nouvelle dimension de gestion du trait de côte.

645. Cette politique très contraignante a longtemps été impopulaire « dans un pays où la défense de la propriété privée est essentielle »<sup>1076</sup>. De plus, cette méthode est aussi lourde économiquement que psychologiquement. Il est nécessaire d'indemniser les propriétaires délogés et ces derniers doivent accepter de laisser leur bien, de reculer, ce qui peut s'avérer difficile émotionnellement et humainement. Une autre difficulté doit également être prise en compte. Ce sont les conditions physiques du milieu. La plupart des côtes aujourd'hui sont artificialisées. Peu d'espaces littoraux se trouvent vierges de constructions et connaissent donc une évolution naturelle. Néanmoins, procéder au recul sur des secteurs fortement urbanisés où se situent les enjeux socio-économiques rend l'exercice encore plus difficile. Sur les plages au fonctionnement encore naturel et où l'arrière plage n'est pas (encore) anthropisée, définir une ligne de recul posera *a priori* moins de difficultés en raison de plus faibles enjeux socio-économiques.
646. Malgré l'ensemble de ces difficultés, le recul n'en demeure pas moins impossible. Il convient pour cela de s'en donner les moyens. Pour ce faire, il faut, dans un premier temps, aborder la gestion du trait de côte de manière globale et, non plus locale, et dans un second temps, l'aborder avec une échelle temporelle importante, de plusieurs années, voire décennies<sup>1077</sup>. En pensant local, on construit des digues qui ont pour conséquence de déplacer le risque, en pensant global, on utilise des méthodes de protection plus respectueuses de l'environnement avec une vision stratégique durable<sup>1078</sup>.
647. Aujourd'hui, dans le contexte du changement climatique, cette méthode est de plus en plus prônée. Elle correspond à l'engagement 74 du Grenelle de la mer<sup>1079</sup>, et fait partie intégrante des politiques nationales de gestion du trait de côte<sup>1080</sup>. Elle est mise à l'honneur au sein d'un rapport, présenté en 2011 par le député Cousin<sup>1081</sup>, pour « une proposition d'une stratégie nationale de gestion du trait de côte, du recul

---

<sup>1075</sup> Elle combine méthode souple et méthode rigide. Ces méthodes sont de plus en plus fréquemment utilisées.

<sup>1076</sup> OFFICE PARLEMENTAIRE D'ÉVALUATION DES POLITIQUES PUBLIQUES, (Philippe MARINI), *Les actions menées en faveur de la politique maritime et littorale de la France*, Rapport d'information n° 345 (1997-1998), 6/03/1998, p. 36, [en ligne] <http://www.senat.fr/rap/r97-345-6/r97-345-61.pdf> (19/09/2011)

<sup>1077</sup> Le recul est une procédure trop lourde pour pouvoir être pensée sur une échelle de temps de l'ordre de quelques mois ou de quelques années.

<sup>1078</sup> UHL (F.) *Stratégie nationale de gestion du trait de côte, du recul stratégique et de la défense contre la mer*, p2, in Les 8èmes JST-Brest 6-8 et 9 décembre 2010 [en ligne] [http://www.colloques-cetmef.developpement-durable.gouv.fr/IMG/pdf/Article\\_UHL\\_cle44f6b8.pdf](http://www.colloques-cetmef.developpement-durable.gouv.fr/IMG/pdf/Article_UHL_cle44f6b8.pdf) (10/10/2013)

<sup>1079</sup> Le livre bleu des engagements du Grenelle de la Mer, 10 et 15 juillet 2009, p. 45 [en ligne] [http://www.developpement-durable.gouv.fr/IMG/pdf/grenelle\\_de\\_la\\_mer\\_engagements\\_web.pdf](http://www.developpement-durable.gouv.fr/IMG/pdf/grenelle_de_la_mer_engagements_web.pdf) (19/09/2011)

<sup>1080</sup> MEEDDM, *A l'interface entre terre et mer, la gestion du trait de côte*, 09/2009, pp14 et s, [en ligne] [http://www.mementodumaire.net/wp-content/uploads/2012/07/Gestion\\_du\\_trait\\_de\\_cote.pdf](http://www.mementodumaire.net/wp-content/uploads/2012/07/Gestion_du_trait_de_cote.pdf) ((19/12/2009)

<sup>1081</sup> Député de la Manche.

stratégique et de la défense contre la mer partagées entre l'Etat et les collectivités territoriales »<sup>1082</sup>, proposition qui s'inscrit dans le groupe n°1 du Grenelle de la mer<sup>1083</sup>. Ce rapport recommande de mettre en œuvre une gestion intégrée et durable de la frange côtière, qui peut se traduire notamment par une relocalisation des activités et des biens, « alternative à moyen et long terme à la fixation du trait de côte »<sup>1084</sup>. Cette relocalisation des activités et des biens a d'ailleurs été expérimentées dans différents Pays de l'Union européenne (France, Angleterre...) dans le cadre de l'étude EUROSION, qui formule un ensemble de propositions sur l'élaboration de stratégies de gestion des risques naturels côtiers<sup>1085</sup>.

648. La France a mis en œuvre cette méthode qui a fait ses preuves sur certaines parties du littoral, notamment en Languedoc-Roussillon, au Racou, petit village sur la commune d'Argelès-sur-Mer, où la commune a préféré le recul afin de garantir la sécurité des personnes et d'éviter la construction d'ouvrages lourds<sup>1086</sup>. De même à Criel-sur-Mer, où il est décidé, dès 1996 de procéder à l'expropriation pour risque naturel majeur menaçant gravement les vies humaines en raison d'érosion importante. Le coût de l'opération s'est élevé à 1,1 millions d'euros. Malgré tout, le recul se trouvait moins onéreux que la mise en œuvre de mesures de protection<sup>1087</sup>. D'autres exemples peuvent être cités, il ne s'agit pas ici d'un recul de population, mais de route : le recul de la route de l'Almanarre (sur le tombolo<sup>1088</sup> Ouest de la presqu'île de Giens) sur le littoral Hyérois, le recul du lido de Sète à Marseillan<sup>1089</sup>, le lido du Grand au Petit travers de la Grande Motte. Le recul était dans ces exemples la seule solution qui permette de préserver et de rétablir le littoral conformément à la recommandation européenne de gestion intégrée des zones côtières.

---

<sup>1082</sup> COUSIN (A.), *Propositions pour une stratégie nationale de gestion du trait de côte, du recul stratégique, et de défense contre la mer, partagée entre l'Etat et les collectivités territoriales, La documentation française*, 2011, p. 64, [en ligne]

<http://www.ladocumentationfrancaise.fr/var/storage/rapports-publics/114000656/0000.pdf>

<sup>1083</sup> Le groupe n°1 du Grenelle de la mer est consacré à « la délicate rencontre de la terre et de la mer » il a proposé que la France se dote d'une « stratégie nationale et d'une méthodologie (Etat et collectivités territoriales) de gestion du trait de côte, du recul stratégique et de la défense contre la mer ». [en ligne]

[http://www.developpement-durable.gouv.fr/IMG/pdf/Mer\\_et\\_littoral.pdf](http://www.developpement-durable.gouv.fr/IMG/pdf/Mer_et_littoral.pdf) 530/04/2014)

<sup>1084</sup> COUSIN (A.), *op. cit.*, p. 10,

<sup>1085</sup> *Idem.*

<sup>1086</sup> Voir CARENO (M.), Rapport de stage « répondre à l'élévation du niveau de la mer en région Languedoc Roussillon, l'exemple du recul stratégique » Universités de Montpellier I, II et III, p. 101.

<sup>1087</sup> Voir MEEDDM, *A l'interface entre terre et mer, la gestion du trait de côte*, 09/2009, p. 16, [en ligne] [http://www.mementodumaire.net/wp-content/uploads/2012/07/Gestion\\_du\\_trait\\_de\\_cote.pdf](http://www.mementodumaire.net/wp-content/uploads/2012/07/Gestion_du_trait_de_cote.pdf)

<sup>1088</sup> Un tombolo est un cordon de sédiments reliant deux étendues terrestres. La particularité de Giens réside dans le fait que ce tombolo soit double, laissant place à l'étang des Pesquiers entre les cordons

<sup>1089</sup> V. PREFECTURE DE REGION LANGUEDOC-ROUSSILLON, *Étude sur le changement climatique en Languedoc-Roussillon. Quelles conséquences économiques et sociale ?*, Rapport final 10-2008, p. 67 ; Voir aussi D.G.A Thau agglomération, *Protection et aménagement durable du lido de Sète à Marseillan*, in « La présentation du guide de gestion du trait de côte », 9/06/2010, Paris-La défense. [http://www.developpement-durable.gouv.fr/IMG/DGALN8\\_Amenagement\\_Lido\\_Sete\\_Marseillan\\_Thau\\_Agglo\\_JL\\_Arquilliere.pdf](http://www.developpement-durable.gouv.fr/IMG/DGALN8_Amenagement_Lido_Sete_Marseillan_Thau_Agglo_JL_Arquilliere.pdf)

649. Ce type d'initiative devrait tendre à se développer dans les années à venir, et toucher davantage de zones habitées, comme cela pourrait être le cas sur la commune d'Hyères. Les bâtis existants sur la frange côtière apparaissent comme particulièrement vulnérables. Leur recul permettrait de prévenir l'insécurité à laquelle sont, de fait, exposées les personnes physiques y résidant. En effet, sur ces secteurs, les bâtis les plus proches de la mer, et donc les plus vulnérables, sont de nature résidentielle et particulièrement exposés au risque de tempête avec invasion de la mer qui pourrait les endommager voire les détruire. Ainsi, il apparaîtrait opportun, qu'avant la survenance de tels dommages, soient prises des mesures dans l'objectif de supprimer ou du moins de réduire ces enjeux. Le fait de procéder à l'abandon des biens ou à leur destruction, permettrait d'anticiper le risque immédiat ou à venir et de préserver la sécurité humaine de manière probante.
650. L'appel à projet lancé par le MEDD au premier semestre 2012 a eu un fort impact et de nombreuses communes se sont portées volontaires. Le succès de cet appel à projet démontre la prise de conscience de bon nombre de communes littorales des risques côtiers et de leur volonté de les anticiper.
651. Il convient désormais de rechercher quel pourrait être le cadre juridique du recul stratégique (B).

#### B) La recherche d'un cadre juridique du recul stratégique.

652. Le recul stratégique nécessite la mise en œuvre d'études détaillées pour établir la dimension spatiale du risque. Dès lors, le repli pose la question de la méthodologie à appliquer. Cette méthodologie est complexe, elle nécessite la contribution de nombreuses disciplines<sup>1090</sup>. De plus, il est difficile d'utiliser une méthodologie adaptée pour définir une ligne de repli. En effet, l'artificialisation du littoral entraîne une absence d'évolution naturelle compliquant de la sorte la prévision du calcul de l'évolution du trait de côte. Or, ce calcul est primordial pour permettre de définir la ligne de repli stratégique<sup>1091</sup>. Cette définition étant un préalable à la réalisation du repli.
653. La première difficulté réside dans la faisabilité même de l'opération. Une réflexion poussée doit être menée sur le caractère « déplaçable » des enjeux, qui doit s'entendre de la faisabilité, tant technique qu'économique et sociale du recul. Ainsi, le recul stratégique sera plus facile à envisager dans les zones à faibles enjeux socio-économique et pour le « recul des infrastructures ou de l'urbanisation légères »<sup>1092</sup>. Le

---

<sup>1090</sup> Géomorphologues, hydrométéorologies, dynamiques sédimentaires, ...

<sup>1091</sup> D'un point de vue géomorphologique, la contribution pour définir une ligne de repli stratégique revient à prévoir le futur recul du rivage (les gestionnaires définissant la « date » désirée).

<sup>1092</sup> POLE RELAIS LAGUNES MEDITERRANEENNE, « Répondre à l'élévation du niveau de la mer en Languedoc-Roussillon », *La lettre des lagunes*, hors-série n°1-2008.

recul sera plus difficilement acceptable sur des territoires à forts enjeux socio-économiques, comme le territoire d'une station balnéaire, en raison d'un manque à gagner considérable pour la commune, mais aussi du grand nombre d'infrastructures à déplacer. Plus les enjeux économiques seront importants, plus le recul sera difficilement envisageable. Le problème substantiel du recul reste d'ordre économique et politique.

654. Une fois ce choix effectué, le second problème est d'ordre méthodologique et spatial. Le calcul de la zone de repli doit être fait, et la relocalisation pensée. La désurbanisation côtière risque de reporter l'urbanisation vers d'autres zones, ce qui ne peut se faire que par la densification de zones urbaines ou par l'ouverture de nouvelles zones à l'urbanisation<sup>1093</sup>. L'ensemble de ces difficultés ne remettent pas pour autant en cause l'opportunité de cette mesure.

655. Le droit de l'environnement est un droit flexible qui s'adapte comme tout droit aux évolutions sociales, mais aussi aux évolutions de la nature. Ces fondements s'appuient sur des dires scientifiques. Ainsi, afin d'identifier les zones vulnérables devant faire l'objet d'une délocalisation, il convient tout d'abord d'effectuer une étude préliminaire du terrain, pour obtenir une bonne connaissance du secteur. Ainsi, les données à l'échelle régionale doivent être collectées pour avoir une connaissance hydrométéorologique, pour connaître les caractéristiques des sédiments, les aménagements influençant la dynamique sédimentaire, la morphologie des fonds sous-marins... Une étude technique doit également être réalisée, permettant d'apporter une vision d'ensemble de l'environnement naturel et du contexte du projet. Elle va décrire les phénomènes au niveau régional. L'analyse de ces mécanismes est un des éléments clef de la gestion du trait de côte<sup>1094</sup>. D'ailleurs, comme le recommande le rapport présenté par le Député Cousin, il convient de développer les outils de l'observation du trait de côte et de la compréhension de son évolution à l'échelle nationale et au sein des régions pour prioriser l'action publique<sup>1095</sup>.

656. Ensuite, à partir de ces études une cartographie précise pourra déterminer les zones vulnérables devant faire l'objet d'une « relocalisation ». C'est sur cette cartographie que repose le point de départ du recul stratégique. L'ensemble du littoral national doit être cartographié et les zones à fort enjeu soumises au risque de submersion doivent être identifiées pour déterminer celles qui feront l'objet d'un recul stratégique. Le recul stratégique ne peut se faire sans l'aide des scientifiques. C'est un travail pluridisciplinaire qui doit être effectué, en collaboration avec des

---

p15, [en ligne] [http://www.pole-lagunes.org/ftp/LettreLagunes\\_hors\\_serie/Lettre\\_des\\_lagunes\\_hors\\_serie\\_1.pdf](http://www.pole-lagunes.org/ftp/LettreLagunes_hors_serie/Lettre_des_lagunes_hors_serie_1.pdf) (04/10/2012)

<sup>1093</sup> V. *infra* §693 s.

<sup>1094</sup> Voir MEEDDM, *A l'interface entre terre et mer, la gestion du trait de côte*, 09/2009, p19, [en ligne] [http://www.mementodumaire.net/wp-content/uploads/2012/07/Gestion\\_du\\_trait\\_de\\_cote.pdf](http://www.mementodumaire.net/wp-content/uploads/2012/07/Gestion_du_trait_de_cote.pdf)

<sup>1095</sup> COUSIN (A.), *Propositions pour une stratégie nationale de gestion du trait de côte, du recul stratégique, et de défense contre la mer, partagée entre l'Etat et les collectivités territoriales*, La documentation française, 2011, p. 21 et s.

géomorphologues et des géographes, des personnes ayant une véritable connaissance des terrains.

657. Cette cartographie des zones, représentant un véritable danger pour l'homme, s'est imposée fin 2013, au travers de l'élaboration de la carte des territoires à risque important, figurant au sein de la directive inondation<sup>1096</sup>. Cette cartographie des zones inondables et des cartes de risques d'inondation doivent montrer « les conséquences négatives potentielles associées à différents scénarios d'inondation »<sup>1097</sup>. Les cartes des risques d'inondation doivent notamment faire apparaître « les hauteurs d'eaux »<sup>1098</sup>. Par conséquent, cette cartographie pourrait constituer le document de base pour établir les zones à risque devant faire l'objet d'une relocalisation.
658. Ensuite, il conviendrait que ces documents graphiques soient retranscrits dans la planification urbaine au travers des documents d'urbanisme, pour avoir pleine valeur juridique.
659. Ainsi, ces zones de danger pourraient être répertoriées au sein des PPRSM sous le terme de « zone de solidarité »<sup>1099</sup>. Rappelons que ces zones sont considérées comme étant à risque pour les vies humaines et donc vouées à la destruction. Ainsi, serait reconnue une obligation de recul pour les habitants demeurant dans ces zones à très fort risque, ou au sein des Plans de Gestion des Risques Inondation (PGRI), ces derniers étant opposables aux documents d'urbanisme et aux PPRI ainsi qu'aux autres décisions administratives dans le domaine de l'eau<sup>1100</sup>.
660. Au préalable, ces zones devront faire l'objet d'une concertation avec les acteurs locaux et les propriétaires concernés. Ces zonages ne doivent pas être « globaux » à proprement parler. Certes, une zone considérée comme étant à risque doit être établie, mais au sein des zones de solidarité, il convient d'effectuer des études au cas par cas pour chacune des habitations concernées, avec davantage de précision, afin de ne pas se trouver confronté à des propriétaires complètement désarmés face à une administration leur imposant de quitter leur demeure, alors que leur bien n'a pas reçu « une goutte d'eau »<sup>1101</sup>, comme ce fut le cas lors de la délimitation post Xynthia. .

---

<sup>1096</sup> Directive 2007/60/CE du Parlement européen et du Conseil relative à l'évaluation et à la gestion des risques inondation, NOR: 32007L0060, JOUE n°288 du 6 novembre 2007 page 27, art. 6.

<sup>1097</sup> Directive 2007/60/CE du Parlement européen et du Conseil relative à l'évaluation et à la gestion des risques inondation, *ibid.*, §12 ; Voir aussi chapitre 3 art. 6.

<sup>1098</sup> Directive 2007/60/CE du Parlement européen et du Conseil relative à l'évaluation et à la gestion des risques inondation, *Ibid.*, art. 6.

<sup>1099</sup> Référence aux zones établies lors de la tempête Xynthia, zone qui doivent faire l'objet d'une délocalisation et d'une destruction.

<sup>1100</sup> Circulaire du 14 aout 2013 relative à l'élaboration des plans de gestion des risques d'inondation et à l'utilisation des cartes de risques pour les territoires à risque important d'inondation, NOR : DEVP1320796C, texte non paru au JO. [en ligne] [http://circulaires.legifrance.gouv.fr/pdf/2013/08/cir\\_37401.pdf](http://circulaires.legifrance.gouv.fr/pdf/2013/08/cir_37401.pdf)

<sup>1101</sup> ECALLE (P.), « L'Etat face à la colère des victimes de Xynthia », *Le Monde*, 12/04/2010, [en ligne] [http://www.lemonde.fr/societe/article/2010/04/12/1-etat-face-a-la-colere-des-victimes-de-xynthia\\_1332057\\_3224.html](http://www.lemonde.fr/societe/article/2010/04/12/1-etat-face-a-la-colere-des-victimes-de-xynthia_1332057_3224.html) (24/07/2012); Propos à nuancer, ce n'est pas parce qu'un bien n'est pas impacté par une tempête qu'il ne le sera pas par la suivante.



661. De plus, ce recul devrait être prévu par le document intercommunal que constitue le SCOT<sup>1102</sup>. Au vu des politiques actuelles qui ont fait suite à Xynthia, notamment la circulaire du 7 avril 2010, l'option du recul sera fortement envisageable dans ce document:

*« A l'occasion de la révision ou de l'élaboration des documents d'urbanisme (...) vous vous attacherez à vérifier la prise en compte des risques dans la conception de ces documents, à la fois sous l'angle de la prise en compte des risques dans la délimitation des zones constructibles et sous celui de la recherche des espaces de développement en dehors des zones à risques »<sup>1103</sup>.*

662. Il faudra ensuite opérer une révision des documents d'urbanisme pour les rendre compatibles avec le SCOT, mais ces derniers doivent aussi s'articuler avec les différentes réglementations qui peuvent déjà exister sur le territoire.

663. Enfin, la simple cartographie des zones à risque n'est pas suffisante pour décider du repli. Une réflexion poussée doit être menée sur le caractère « déplaçable » des enjeux, qui doit s'entendre notamment par la faisabilité économique du recul.

664. La relocalisation n'est possible que si l'on dispose de fonds pour indemniser les propriétaires délogés. Pour ce faire, il sera nécessaire d'évaluer, dans un premier temps, le coût de rachat des biens, le coût de destruction, le coût pouvant résulter de l'éventuelle future destination des biens ou des terrains et il sera nécessaire, dans un second temps, de trouver de nouveaux logements ou de nouvelles terres d'accueil, tout en prenant soin de concilier ces ambitions avec la protection de l'environnement.

665. A l'heure actuelle, lorsque l'acquisition amiable n'est pas envisageable les outils juridiques utilisés pour permettre ou imposer l'abandon de ces immeubles par leurs propriétaires sont assez extrêmes. Il s'agit, d'une part, de l'expropriation avec indemnisation maximum (sans tenir compte de la dévalorisation du bien due au risque) par le fonds Barnier<sup>1104</sup>. Cette solution, qui a été choisie dans le traitement de la tempête Xynthia, est à la fois autoritaire et non généralisable à l'ensemble des littoraux français, en raison de son coût qui dépasserait très rapidement les capacités du fonds<sup>1105</sup>. Il s'agit, d'autre part, de « laisser la mer monter », et de prendre acte de

---

<sup>1102</sup>Voir, CEPRI, *La prise en compte du risque inondation dans les schémas de cohérence territoriale*, 08/2013, 76p.

<sup>1103</sup> Circulaire du 7 avril 2010 relative aux mesure à prendre suite à la tempête Xynthia du 28 février 2010, MEEDM, n°2010/9 du 25 mai 2010, p. 137, [en ligne] [http://www.bulletin-officiel.developpement-durable.gouv.fr/fiches/BO20109/met\\_20100009\\_0100\\_0047.pdf](http://www.bulletin-officiel.developpement-durable.gouv.fr/fiches/BO20109/met_20100009_0100_0047.pdf)

<sup>1104</sup> Loi n°95-101 du 2 février 1995 relative au renforcement de la protection de l'environnement, NOR: ENVX9400049L, JORF n°29 du 3 février 1995 page 1840, art. L. 561-3 C. env.

<sup>1105</sup> Le Fonds (FPRNM) doit désormais financer, outre l'expropriation des immeubles en zone de solidarité Xynthia, (financement du rachat des biens situés dans les zones de solidarité, permettant la réinstallation de leurs propriétaires dans des lieux sûrs et à des conditions équivalentes) : entre 600 et 700 M€, mais également les travaux de réfection prioritaires des ouvrages de protection : 470 M€, ainsi que la réalisation des PPR littoraux : 16M€/an. V. DUMAS (P.), *Rapport Tempête Xynthia, Retour d'expérience, évaluation et propositions d'action* Tome I mai 2010, pp. 8 et 69, [en ligne]

la submersion d'un bien par les plus hautes eaux, ce qui permet alors de l'incorporer de façon automatique dans le domaine public maritime, sans aucune indemnisation<sup>1106</sup>.

666. Hormis l'incorporation au sein du domaine public maritime, le recul stratégique engendre indéniablement un coût économique considérable difficilement supportable par nos mécanismes actuels. Dès lors, il convient d'établir de nouvelles pistes de recherche pour des outils juridiques innovants (§2).

## **§2) De nouvelles pistes de recherche pour des outils juridiques innovants.**

667. Dans l'objectif d'éviter des réponses extrêmes à la délocalisation, ainsi que les réactions dans l'urgence, et permettre aux acteurs de s'approprier une conscience et une culture du risque, d'autres voies novatrices pourraient être envisagées. Il convient à ce titre d'étudier, la proposition d'une nouvelle notion : de domaine public littoral (A), puis la possibilité d'une appropriation par l'Etat d'un bien vulnérable, lors du décès du propriétaire, par le mécanisme du viager ou du rachat successoral. (B) ; ces voies sont des intermédiaires entre les expropriations « généreuses » par la sollicitation du fonds Barnier et la délimitation autoritaire du DPM sans aucune indemnisation.

### **A) De nouvelles propositions, le Domaine Public Littoral et la méthode MAREL.**

668. La proposition d'établir un « domaine public littoral » ou « patrimoine commun littoral » a fait l'objet d'un développement au sein du programme de recherche Vuligam<sup>1107</sup>. Cette proposition vise :

*« (...) vise, dans un premier temps, à délimiter une zone (grossièrement parallèle au rivage mais délimitée selon les prévisions des géomorphologues), dont on prévoit qu'elle sera envahie par la mer à l'échelle des cent prochaines années. Cette zone sera qualifiée à l'aide d'une nouvelle notion juridique : le « domaine public littoral » ou « patrimoine*

---

<http://www.shom.fr/fileadmin/data/DOPS/MIP/PEP/BATHY/Litto3D/Besoins/Tempete-Xynthia-Retex-evaluation-propositions-action.pdf> (25/05/2012)

<sup>1106</sup> V. *supra* §427 s.

<sup>1107</sup> LAMBERT (M-L) (Coord.), Rapport de recherche VuLiGAM, 07/2011, p28 [en ligne] <http://crdaln.documentation.developpement-durable.gouv.fr/documents/Crdaln/0242/Cdu-0242714/pcaouv00120808.pdf>

*commun littoral* », qui s'ajouterait juridiquement et géographiquement au domaine public maritime »<sup>1108</sup>.

669. Ainsi, cette « *bande littorale* » sera une zone inconstructible. Lorsque la zone sera déjà urbanisée, un recul urbain pourra être décidé, qui consistera à « déconstruire » les immeubles. C'est le principe « de la relocalisation des activités et des biens ». L'objectif est le même, cependant, la différence réside dans la manière d'y parvenir. Ce « *domaine public littoral* » est une proposition alternative aux solutions actuelles. Elle consisterait à étaler les mesures d'abandon dans le temps permettant, d'une part, de limiter le coût financier de la collectivité et, d'autre part, de réduire l'impact psychologique, dans la mesure où le bien serait abandonné au fur et à mesure du temps, sur plusieurs générations. Cet abandon se traduirait, par une perte progressive de la propriété, par un démembrement successif du droit de propriété :

1 – « *Sur une première période de trente ans, le propriétaire perdrait d'abord l'abusus*<sup>1109</sup> *de son bien, et serait donc dans l'impossibilité de le revendre ou de le transmettre à ses héritiers; les biens pourraient être occupés par leurs propriétaires, leurs ayant-droits ou leurs locataires tant que cette occupation ne met pas en danger la vie des occupants* »<sup>1110</sup>.

Même si l'inaliénabilité est une contrainte lourde pour les propriétaires, « le message doit être celui de l'anticipation d'un phénomène inéluctable »<sup>1111</sup>. On sait que l'élévation de la mer va se produire, mais on ne sait pas avec certitude quand elle va se produire. L'élévation du niveau des mers est un phénomène en cours, et la submersion des littoraux se produira inévitablement, la variable restant la durée prévisible du phénomène.<sup>1112</sup> De ce fait, « *toutes les mesures à prendre doivent ainsi aller dans le sens d'un recul de l'urbanisation décidé* ».

2 – « *Sur une seconde période de trente ans, le propriétaire perdrait ensuite le fructus, il ne lui serait plus possible de louer le bien immobilier, mais il lui serait encore possible de l'habiter à titre de propriétaire-occupant ;*

3 – *sur la dernière période de trente ans, le propriétaire perdrait finalement l'usage (usus) de son bien* »<sup>1113</sup>.

670. Cette technique permet d'échelonner la perte de tous les attributs du droit de propriété, facilitant ainsi l'acceptation de l'abandon progressif des biens sur lesquels il n'investirait plus, ni financièrement, ni affectivement, les sachant condamnés<sup>1114</sup>. Elle permet également à la collectivité d'échelonner les éventuelles indemnités sur plusieurs générations, ce qui permet là aussi de réduire l'impact financier pour la collectivité.

---

<sup>1108</sup> *Ibid.*, p. 5.

<sup>1109</sup> Le droit de disposer de son bien.

<sup>1110</sup> LAMBERT (M-L) (Coord.), Rapport de recherche VuLiGAM, *op. cit.*, p. 73.

<sup>1111</sup> *Idem.*

<sup>1112</sup> *Idem.*

<sup>1113</sup> *Idem.*

<sup>1114</sup> *Idem.*

671. Concernant les indemnités, le rapport VULIGAM propose un certain nombre de pistes pour un nouveau mode d'indemnisation. Ce rapport propose de coupler aux critères financiers et assurantiels des critères d'équité sociale. Ces critères se fonderaient sur le type de propriété (résidence secondaire ou principale), sur la capacité fiscale du propriétaire, l'utilisation de l'immeuble indispensable à la profession et l'attachement au bien (en fonction du nombre de générations s'étant succédées dans la propriété)... L'indemnisation serait modulée en fonction de ces critères.
672. Cette méthode permettrait de résoudre à la fois l'appropriation des biens, mais aussi leur indemnisation. Effectivement, il est illusoire d'imaginer que la politique d'indemnisation post-Xynthia puisse être appliquée sur l'ensemble du littoral français.
673. Une autre alternative peut être proposée, elle reposerait sur une acquisition de l'Etat au moment du décès du propriétaire (B).

B) Proposition de rachat par l'Etat lors du décès du propriétaire du bien ou par le mécanisme du viager.

674. Il convient de proposer d'autres alternatives visant à prendre possession par l'Etat d'un bien soumis à un risque naturel pour y supprimer toute vulnérabilité. Dans un premier temps ces propositions seront présentées, puis leur portée et leurs limites seront analysées. Ainsi, les propriétaires de biens littoraux menacés pourraient opter, soit par une non transmission successorale de leur(s) bien(s) à leur(s) héritier(s), soit pour une vente viagère.
675. Dans le premier cas, lors de la succession du propriétaire, les héritiers seraient dans l'obligation de céder leur titre de propriété à l'Etat contre compensation. Dans le second cas, il conviendrait de faire usage de la vente viagère prévue aux articles 1968 à 1983 du Code civil. Ainsi, le propriétaire actuel (crédirentier) percevrait un bouquet (capital initial), ainsi qu'une rente à vie versée par l'Etat (le débirentier).
676. Ces propositions permettraient à l'Etat de contrôler, en se les appropriant, les habitations littorales situées dans des zones dangereuses, avec l'avantage d'être moins brutaux que les méthodes actuelles (DPM, expropriation), le propriétaire pouvant jouir<sup>1115</sup> de son bien jusqu'à sa mort<sup>1116</sup>.
677. Pour rendre ces propositions effectives, une révision du droit français pourrait être avancée ; En premier lieu, le droit viager, relevant du droit positif ne présente pas de difficulté particulière. En second lieu, concernant le droit des successions, il serait possible de s'inspirer du modèle américain et de dépasser l'obstacle de la réserve

---

<sup>1115</sup> Sauf concernant l'abusus.

<sup>1116</sup> Sauf si rachat amiable.

successorale, disposition particulière au droit français. Le principe serait de permettre à l'Etat de s'approprier, à des fins d'utilité publique et moyennant compensation, le bien d'une personne décédée<sup>1117</sup>.

678. Dès lors, il convient d'établir, tout d'abord, que les droits d'héritage ne sont pas constitutifs de droits acquis, pour ensuite constater les limites juridiques du droit à indemnisation.

679. Il est admis que la CEDH<sup>1118</sup> protège les biens présents, c'est-à-dire déjà acquis<sup>1119</sup>. Ainsi, le droit des héritiers n'est pas garanti par la CEDH dans la mesure où un héritier ne jouit des biens que de manière virtuelle. Comme l'explique Mariana Karadjova<sup>1120</sup>, les « droits d'héritage » sont potentiels et dépendent d'un événement futur, ils ne sont pas encore acquis, dès lors ils ne sont pas suffisamment fondamentaux pour être assimilés au droit de propriété protégé par les droits de l'homme.

680. Dans ces conditions, l'hypothèse d'une prise de possession des biens du défunt par l'Etat sans indemnité au moment de la succession, ne constituerait donc pas automatiquement une atteinte au droit de propriété. En revanche, dans un souci d'équité, mais aussi d'acceptabilité sociale, il serait préférable qu'une indemnité soit versée. Appliqués aux biens des communes littorales qui seront inévitablement submergés dans le futur, ces mécanismes présenteraient l'avantage d'échelonner l'indemnisation dans le temps, tout en réduisant l'atteinte susceptible d'être portée au droit de propriété.

681. Dans ces conditions, l'Etat pourrait supprimer le droit d'abus sur le bien d'un propriétaire. La suppression de l'abus du propriétaire sur son bien est une nécessité pour que le droit de propriété ne perdure pas *ad vitam eternam*<sup>1121</sup>.

682. Il sera donc nécessaire de démembrer le droit de propriété. En conséquence, il convient de comprendre dans quelle mesure le droit de propriété peut être restreint par l'Etat.

---

<sup>1117</sup> Europ USA.com « *Grandes différences entre l'héritage en France et aux Etats-Unis* », [en ligne] <http://www.europusa.com/grandes-differences-entre-lheritage-en-france-et-aux-usa>

<sup>1118</sup> CEDH, Protocole 1 art. 1 : « *Toute personne physique ou morale a droit au respect de ses biens. Nul ne peut être privé de sa propriété que pour cause d'utilité publique et dans les conditions prévues par la loi et les principes généraux du droit international.* »

<sup>1119</sup> CEDH Van der Mussel 23/11/1983, req. N°8919/80; CEDH MARCKX 13/06/1979, req. N°6833/74, « *elle constate que ce texte se borne à consacrer le droit de chacun au respect de "ses" biens, ne vaut par conséquent que pour des biens actuels et ne garantit pas le droit d'en acquérir par voie de succession ab intestat ou de libéralités* ».

<sup>1120</sup> V. KARADJOVA (M.), Recherche « *La protection du droit de propriété au niveau Européen et son importance pour l'harmonisation des pratiques des cours constitutionnelles* », 1998, p. 4 [en ligne] <http://www.nato.int/acad/fellow/96-98/karadjov.pdf> (08/09/2013)

<sup>1121</sup> Effectivement si chaque propriétaire avant son décès revend le bien à une autre personne, l'Etat ne pourra jamais faire usage de « son privilège préalable ».

683. L'article 1 du Protocole additionnel à la CEDH dispose que « toute personne physique ou morale a droit au respect de ses biens. Nul ne peut être privé de sa propriété que pour cause d'utilité publique et dans les conditions prévues par la loi et les principes généraux du droit international.»
684. L'Etat peut ainsi réglementer le droit de propriété si l'intérêt général le justifie. L'intérêt général, dans le cas des submersions marines, semble être évident : Il s'agit de garantir la sécurité de ses citoyens. Une fois l'existence de l'intérêt général constatée, la CEDH vérifie que cette dernière est proportionnelle au but poursuivi, « le juste équilibre doit être trouvé entre la sauvegarde du droit de propriété et les exigences de l'intérêt général »<sup>1122</sup>.
685. En pratique, le droit de propriété pourrait être restreint dans les zones qualifiées « d'extrême danger ». Ces mesures nécessiteront des concertations importantes de l'ensemble des acteurs concernés, afin d'une part, de délimiter les zones visées par la restriction de propriété, et d'autre part, d'établir l'entrée en vigueur de la perte de l'*abusus*. Ces mesures pourraient aussi s'échelonner dans le temps en fonction de la prévision du risque.
686. En sus, comme dans les propositions précédentes, les zones, ayant fait l'objet d'une délocalisation, deviendront inconstructibles, les règles relatives au domaine public littoral trouverait alors pleinement à s'appliquer.
687. Après avoir étudié les nouvelles pistes de recherches juridiques possibles pour soustraire les habitations littorales aux risques, il convient désormais d'étudier la relocalisation des activités et des biens, ainsi que la gestion des terres abandonnées (§3).

### **§3) De la relocalisation des personnes délogées à la gestion des immeubles abandonnés.**

688. Le repli stratégique implique de trouver de nouveaux logements, une nouvelle localisation pour les populations et/ou les activités déplacées. La France a la chance d'être un pays qui dispose d'espaces suffisants à l'intérieur des terres pour pouvoir procéder à la relocalisation des propriétaires littoraux. Cependant, la difficulté peut résider dans les faits, qu'en arrière des parties de la frange littorale identifiées comme particulièrement exposées au risque de submersion marine, se trouvent des espaces naturels, agricoles ou des espaces déjà urbanisés, (comme c'est le cas à Hyères.<sup>1123</sup>)

---

<sup>1122</sup> Cour de Cassation, *Rapport annuel 2008*, p. 183 [en ligne] <http://www.courdecassation.fr/> (02/07/2014).

<sup>1123</sup> Voir LAMBERT (M-L), (Coord.), *Rapport de recherche VuLiGAM*, *op. cit.* p57 : « Envisager le recul des enjeux du site la Capte et de la Madrague, ne serait pas aisé eu égard à la présence en arrière, des salins des Pesquiers (classés zone de protection spéciale au titre de la directive oiseaux 79/409/CEE) sur le site de la Capte et d'une urbanisation préexistante déjà importante sur le site de la Madrague. »

Aussi, le recul stratégique, qui consisterait à déconstruire la première ligne de bâtiments exposée à la mer, risque de conduire à repousser l'avancée urbaine dans l'arrière-pays, sur des lieux qui peuvent être intéressants du point de vue écologique (garrigue, pinèdes) avec un nombre important d'espèces rares protégées<sup>1124</sup>. Ainsi, la relocalisation doit être réfléchie et s'inscrire dans le droit de lutte contre l'étalement urbain (A).

689. Par suite, il convient de traiter la question relative au devenir des terres abandonnées afin d'éviter qu'une urbanisation anarchique ne s'y installe (B).

#### A) La relocalisation en droit de l'urbanisme.

690. Les mesures de recul stratégique du bâti existant se heurtent également au problème du déplacement des enjeux quant à leur relocalisation sur le territoire. La relocalisation des activités redéploie les enjeux plus à l'intérieur des terres, ce qui risque de consommer du territoire en arrière du littoral, sauf si l'on procède à une densification. Se pose alors nécessairement la question de l'espace : faut-il densifier les territoires urbanisés, ou faut-il ouvrir de nouveaux territoires à l'urbanisation ?

691. Il convient dès lors d'étudier dans un premier temps la relocalisation par la densification urbaine (1), puis la relocalisation par l'ouverture de nouvelles zones à l'urbanisation (2).

##### 1) La relocalisation par la densification urbaine.

692. Pour parvenir à concilier le plus possible protection et environnement il conviendrait de densifier l'existant sans nouvelle extension urbaine. Cette approche n'est pas nouvelle puisqu'elle constitue en premier lieu le cœur de la loi SRU, qui préconise une densification du tissu urbain, c'est à dire une reconstruction de la ville sur elle-même chaque fois que cela est possible.

693. En second lieu, la loi ENE<sup>1125</sup> renforce les prescriptions contenues dans les SCOT et les PLU, avec tout d'abord la possibilité de dépassement de 30% des règles relatives à la densité résultant du PLU<sup>1126</sup> ou des documents d'urbanisme, sauf dans

---

<sup>1124</sup> LAMBERT (M-L), (Coord.), Rapport de recherche VuLiGAM, *op. cit.*, p. 57.

<sup>1125</sup> Loi n°2010-788 du 12 juillet 2010, NOR: DEVX0822225L, JORF n°0160 du 13 juillet 2010 page 12905 texte n° 1, art. 17.

<sup>1126</sup> La loi n°2010-788 du 12 juillet 2010, *op. cit.* art. 20, a porté le dépassement des règles relatives au gabarit et à la densité d'occupation du sol résultant du PLU ou du document d'urbanisme en tenant lieu de 20 à 30%. Codifiée à l'art. L. 128-1 C. urb.

certaines secteurs<sup>1127</sup>. Ce dépassement est possible sous deux conditions, d'une part la commune doit instaurer cette possibilité sur son territoire, d'autre part le maître d'ouvrage doit lors du dépôt de la demande de permis de construire justifier que la construction remplit les critères de performance énergétique ou est « alimentées à partir d'équipements performants de production d'énergie renouvelable ou de récupération »<sup>1128</sup>. Ensuite, elle crée les outils permettant de lutter contre l'étalement urbain prônés par la loi Grenelle 1 de 2009<sup>1129</sup>, avec notamment la mise en place d'une densité minimale de construction<sup>1130</sup>.

694. En troisième lieu, l'ordonnance du 3 octobre 2013<sup>1131</sup> relative au développement de la construction de logement par dérogation aux règles d'urbanisme et de la construction<sup>1132</sup>, qui offre « la possibilité de déroger à certaines règles sans avoir à recourir à une procédure de modification des documents d'urbanisme<sup>1133</sup> » permet une densification localisée à travers quatre cas de dérogations aux règles du PLU :

-« *L'optimisation du foncier existant.*

- *La valorisation du bâti existant par surélévation.*

- *Le changement d'usage de locaux obsolètes avec la possibilité de reconstruire dans le volume existant.*

- *L'allègement des règles de création d'aires de stationnement des projets de logements situés dans un rayon de 500m d'une desserte de proximité en transport en commun de qualité »*<sup>1134</sup>.

695. Enfin, la loi ALUR<sup>1135</sup> vise la densification urbaine<sup>1136</sup>, elle ne fait que renforcer « le principe d'une utilisation économe de l'espace »<sup>1137</sup>. Depuis cette loi le

---

<sup>1127</sup> Art. L. 128-2 C. urb. ; Voir GRIDAUH, *Ecriture du PLU*, 08/2012 , p. 5 [en ligne]

<http://www.gridauh.fr/comptes-rendus-de-travaux/ecriture-des-plu/> (07/12/2014)

<sup>1128</sup> Art. L. 128-1 C. urb.

<sup>1129</sup> LOI n° 2009-967 du 3 août 2009 de programmation relative à la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement, NOR: DEVX0811607L, JORF n°0179 du 5 août 2009 page 13031 texte n° 2, Art. 7.

<sup>1130</sup> V. GRIDAUH, « Fiche 2 : De l'augmentation des seuils maximaux de densité à la prescription de seuils minimaux », *Ecriture des PLU*, 20/09/2012, p6-7 [en ligne] <http://www.gridauh.fr/comptes-rendus-de-travaux/ecriture-des-plu/> (07/12/2014) Ancien art. L. 123-1-5 15° C. env., repris par le nouvel article issu de la loi ALUR 2014-366 du 24 mars 2014, pour l'accès au logement et un urbanisme rénové, NOR: ETLX1313501L, JORF n°0072 du 26 mars 2014 page 5809 texte n° 1 art. L. 123-1-5 I-3°C. env.

<sup>1131</sup> Ordonnance n° 2013-889 du 3 octobre 2013 relative au développement de la construction de logement, NOR: ETLX1320194R, JORF n°0231 du 4 octobre 2013, page 16464 texte n° 15.

<sup>1132</sup> NOGUELLOU (R.), « Le droit de l'urbanisme post ALUR », *RFDA*, 2014, p. 554.

<sup>1133</sup> Instruction du gouvernement du 28 mai 2014 relative au développement de la construction de logement par dérogation aux règles d'urbanisme et de la construction ;

<sup>1134</sup> Instruction du gouvernement du 28 mai 2014 relative au développement de la construction de logement par dérogation aux règles d'urbanisme et de la construction.

<sup>1135</sup> Loi 2014-366 du 24 mars 2014 pour l'accès au logement et un urbanisme rénové NOR: ETLX1313501L, JORF n°0072 du 26 mars 2014 page 5809 texte n° 1.



seuil minimal de densité ne doit pas être « inférieur à la moitié ni supérieur aux trois quarts de la densité maximale qui résulte, non plus du COS, mais de l'application des règles du PLU relatives à l'implantation par rapport aux limites séparatives et par rapport aux voies, à l'emprise au sol et à la hauteur »<sup>1138</sup>. Enfin, « *la sous-utilisation des possibilités de construire peut être fiscalement sanctionnée si la commune ou l'EPCI compétent institue, dans les zones urbaines ou à urbaniser délimitées par un PLU, un seuil minimal de densité en deçà duquel un versement pour sous-densité est dû par le constructeur dont le projet n'atteint pas ce seuil* »<sup>1139</sup>.

696. Ainsi, la fiscalité qui auparavant pénalisait la densification opère aujourd'hui un changement de cap en la favorisant, afin de concilier deux notions à priori antagonistes : l'accroissement de l'offre foncière et la régulation de l'étalement urbain. En dernier lieu, la loi ALUR supprime le COS<sup>1140</sup>, ainsi que le contrôle des divisions de terrains bâtis<sup>1141</sup>. Le COS était effectivement considéré comme « susceptible de freiner la densification et de contribuer à l'étalement urbain en favorisant par exemple la création de quartiers pavillonnaires en zone tendue<sup>1142</sup> ». En effet, il était considéré depuis au moins quinze ans comme « un obstacle avéré à la densification des zones déjà équipées<sup>1143</sup> et comme responsable de la transformation d'un grand nombre de terrains agricoles en terrains constructibles »<sup>1144</sup>. De plus, il s'est révélé sur certaine commune peu adapté à l'urbanisation locale. Il était ainsi considéré comme le stipule Jean-Philippe Strebler:

*« Comme un outil réducteur et peu adapté à la définition d'une qualité urbaine : il était parfois sous-dimensionné par rapport à la densité qui résultait des règles d'implantation et*

---

<sup>1136</sup> « Mais, c'est surtout la densification des zones urbaines qui constitue le moyen privilégié par la loi ALUR pour dégager de nouveaux droits à bâtir. On revient sur l'objectif du renouvellement urbain de la loi SRU du 13 décembre 2000 qui est réaffirmé par le législateur. » JEGOUZO (Y.), « La loi ALUR du 24 mars 2014 : vue panoramique et tableau impressionniste » *AJDA* 2014, p1071 ; En ce sens voir aussi LEBRETON (J-P.) « La planification urbaine dans la loi ALUR », *AJDA* 2014, p. 1088.

<sup>1137</sup> SOLER-COUTEAUX (P.), Le renforcement des outils de lutte contre la consommation foncière et l'étalement urbain », *RDI* 2014, p. 376 ; V. BILLET (P.) « La loi ALUR et la lutte contre l'étalement urbain », *JCP administrations et collectivités*, pp. 35-39.

<sup>1138</sup> Construction et urbanisme, Section 3 : Règles particulières de détermination du SMD, §212, Dictionnaire Permanent.

<sup>1139</sup> GRIDAUH, « Fiche 2 : De l'augmentation des seuils maximaux de densité à la prescription de seuils minimaux », *op. cit.* p7 ; Et art. L. 331-35 à L331-37 du c. urb.

<sup>1140</sup> V. notamment STREBLER (J-P.), « Focus : la loi ALUR et le contenu des PLU. » *AJCT*, 2014, pp. 360 à 361.

<sup>1141</sup> V. LAMORLETTE (B.), « La suppression du COS et de ses conséquences », *Leader League*, 23/07/2014, [en ligne] <http://www.leadersleague.com/news/view/id/ae89278219cd8d0e13156bbb51032d83> (24/10/2014)

<sup>1142</sup> ANIL, « Loi pour l'accès au logement et urbanisme rénové (ALUR) », *Habitat actualité*, numéro spécial mars 2014, p. 72 [en ligne] [http://www.anil.org/fileadmin/ANIL/Habitat\\_Actualite/2014/habitat\\_actualite\\_alur.pdf](http://www.anil.org/fileadmin/ANIL/Habitat_Actualite/2014/habitat_actualite_alur.pdf) (24/10/2014)

<sup>1143</sup> BOURDON (F.), « La loi ALUR et le foncier », *Le blog du droit de l'urbanisme et de l'aménagement*, 10/04/2014 [en ligne] <http://droit-urbanisme-et-amenagement.efe.fr/2014/04/10/la-loi-alur-et-le-foncier/> (24/10/2014).

<sup>1144</sup> MALINVAUD (P.), « Le mieux est toujours l'ennemi du bien », *RDI* 2014.485.

*de hauteur fixées par ailleurs ;(...); inversement, le COS fixé pouvait être supérieur aux possibilités effectives de construction résultant des autres règles (implantation, hauteur, stationnement, espaces verts, etc.) »<sup>1145</sup>.*

697. Pour autant les bonus de constructibilité sont maintenus, ils devront se fixer sur une méthode de calcul alternative. C'est le cas notamment de la majoration de 20% des règles de construction au profit de bâtiments d'habitation situés en zone urbaine du POS ou du PLU<sup>1146</sup>, mais aussi au dépassement bénéficiant aux logements sociaux qui ne peut excéder 50%<sup>1147</sup>.

698. Ainsi, la densité urbaine étant favorisée la relocalisation des biens faisant l'objet d'un recul pourrait se faire plus en arrière dans les terres dans des zones déjà urbanisée, où la pression humaine est plus faible. En revanche, dès lors « qu'une commune est considérée comme littorale, la loi du 3 janvier 1986 s'applique sur l'ensemble de son territoire »<sup>1148</sup>. Effectivement, ces zones devront respecter les principales dispositions de la loi littoral, telles que les coupures d'urbanisations<sup>1149</sup> et les règles relatives à l'extension de l'urbanisation<sup>1150</sup>. En conséquence, les zones rétro-littorales des communes littorales sont difficiles à urbaniser, même lorsque ces zones pénètrent profondément à l'intérieur des terres »<sup>1151</sup>.

699. La possibilité de densification doit donc prendre en compte l'ensemble de ces éléments socio-démographiques, qui peuvent s'avérer être un facteur limitatif à la relocalisation des activités et des biens sur cette partie du territoire.

700. Dans l'éventualité où la densification ne s'avère pas réalisable, soit en raison d'une densification déjà trop élevée ou en raison des conditions géographiques d'une commune, d'autres solutions peuvent être trouvées. Notamment l'ouverture à l'urbanisation de nouvelles zones. (2)

## 2) La relocalisation par l'ouverture de nouvelles zones à l'urbanisation.

701. Le recul est vécu par les maires comme une restriction au développement de leur commune. Ainsi, relocaliser les délogés dans de nouveaux quartiers peut constituer pour eux une sorte de compensation au recul littoral, une possibilité de se développer de nouveau. Mais l'ouverture à l'urbanisation de nouvelles zones qui peut

---

<sup>1145</sup> STREBLER (J-P.), « Focus : la loi ALUR et le contenu des PLU. » *AJCT*, 2014, p. 360.

<sup>1146</sup> Art. L. 123-1-11 C. urb.

<sup>1147</sup> Art. L. 127-1 C. urb.

<sup>1148</sup> SENAT, *Plaidoyer pour une décentralisation de la loi littoral : un retour aux origines* [en ligne] <http://www.senat.fr/rap/r13-297/r13-2972.html> (20/01/2015)

<sup>1149</sup> Art. L. 146-2 C. urb.

<sup>1150</sup> Art. L. 146-4 C. urb.

<sup>1151</sup> SENAT, *Plaidoyer pour une décentralisation de la loi littoral : un retour aux origines*, *op. cit.*

porter atteinte à l'environnement, n'est justifiée qu'en cas d'impossibilité de satisfaire les besoins du territoire par la seule densification des espaces déjà urbanisés.

702. Pour autant cette possibilité ne doit pas être exclue. Elle doit être envisagée dans les cas de saturation de l'urbanisation. Ainsi, au préalable le SCOT devra « procéder à une objectivisation rétrospective de la consommation foncière. Son rapport de présentation doit ainsi présenter une analyse de la consommation d'espaces naturels, agricoles et forestiers au cours des dix années précédant l'approbation du schéma »<sup>1152</sup>. Le PLU doit « *analyse la capacité de densification et de mutation de l'ensemble des espaces bâtis, en tenant compte des formes urbaines et architecturales. Il expose les dispositions qui favorisent la densification de ces espaces ainsi que la limitation de la consommation des espaces naturels, agricoles ou forestiers* »<sup>1153</sup>. Si l'urbanisation est saturée il sera alors possible d'envisager une extension urbaine, il convient dès lors d'étudier les opérations d'aménagement, préalable à l'ouverture de nouvelles zones (a), qui nécessitera une large concertation des acteurs (b).

a) Les opérations d'aménagement, préalables à l'ouverture de nouvelles zones.

703. Afin d'autoriser l'ouverture de nouvelles zones à l'urbanisation, différentes opérations d'aménagement vont pouvoir être mises à contribution.

704. La zone d'aménagement concertée (ZAC), qui doit être compatible avec le SCOT, à partir du moment où sa SHON dépasserait 5000 m<sup>2</sup><sup>1154</sup>. Créée par la loi d'orientation foncière du 30 décembre 1967, permet à une collectivité d'engager une opération importante, complète et cohérente d'aménagement de l'espace urbain. Elle permet de déroger à la taxe d'aménagement<sup>1155</sup> grâce à la participation de l'aménageur qui supporterait le coût des équipements publics. Elle est soumise aux règles d'urbanisme supérieures, notamment la loi littoral, et elle peut être réalisée hors d'un territoire planifié, décidée par une autorité supra-locale. Cependant, c'est une opération lourde qui demande la mise en œuvre d'un programme des équipements publics d'infrastructure et de superstructure nécessaires aux besoins des futurs occupants. La ZAC serait un outil approprié dans le cas d'une extension urbaine ou elle permettrait d'équiper efficacement des zones construites, mais peu aménagées.

705. Un autre outil moins connu et plus récent peut être mis en œuvre pour l'équipement de nouvelles zones ouvertes à l'urbanisation. Ce sont les conventions de projet urbain partenarial introduites en 2009 par la loi « de mobilisation pour le logement et de lutte contre l'exclusion ». Cette loi plus souple que la ZAC permet à

---

<sup>1152</sup> SOLER-COUTEAUX (P.), « Le renforcement des outils de lutte contre la consommation foncière et l'étalement urbain », *op. cit.*

<sup>1153</sup> Art. L. 123-1-2 C. urb.

<sup>1154</sup> Art. R. 122-5 C. urb.

<sup>1155</sup> Art. L. 331-1 à L. 334-34, R. 331-1 à R. 331-16 C. urb.

des opérateurs privés de contribuer au financement d'équipement public pour l'ouverture de zone à l'urbanisation<sup>1156</sup>.

*« Le projet urbain partenarial mis en œuvre lorsqu'une ou plusieurs opérations d'aménagement ou de construction nécessitent la réalisation d'équipements publics dont tout ou partie du financement serait pris en charge par les propriétaires des terrains, les aménageurs ou les constructeurs »<sup>1157</sup>.*

706. Les PUP ne peuvent être mis en œuvre que lorsque la commune est couverte par un PLU, et que les terrains d'assiettes des futurs aménagements sont situés dans les zones urbaines ou à urbaniser de la commune. Le PUP a l'avantage d'être particulièrement souple dans la mesure où il s'agit d'un instrument contractuel, dès lors son contenu peut être négocié, ce qui s'avère être un avantage pour chacune des parties. Il permet également à la personne publique de réaliser un financement d'équipements supérieur à celui qui résulterait de la perception des taxes et participations de droit commun. Le PUP permet d'obtenir un préfinancement des équipements publics. Le PUP est un nouveau moyen offert aux collectivités locales pour faire financer les équipements publics généraux nécessités par la réalisation d'opération d'aménagement ou de construction. Pour le propriétaire, l'aménageur ou le constructeur, il permet de faciliter la réalisation de projets nécessitant la création d'équipements publics que la collectivité ne peut ou ne souhaite pas financer. Cette procédure pourrait être mise en œuvre pour financer de nouveaux projets de construction pour la relocalisation des biens. Il est un financement contractualisé des équipements publics qui représente deux avantages : Le premier étant que la convention peut être passée en amont du projet et donc servir de préfinancement, la commune n'aurait pas d'avance de trésorerie à faire dans ce cas-là. Le deuxième avantage est que si le constructeur refuse ce projet de convention PUP, celui-ci se verra refuser son autorisation de construire<sup>1158</sup>.

707. Et enfin, préalablement à toute opération d'aménagement, une zone d'aménagement différée (ZAD) pourra être établie sur les zones choisies pour l'accueil des propriétaires bénéficiant d'une relocalisation. Ces ZAD ont été créées en 1962<sup>1159</sup> et largement modifiées notamment par la loi du 2 août 1989<sup>1160</sup>, et par la loi d'orientation pour la ville du 13 juillet 1991<sup>1161</sup>, elles correspondent à « un secteur créé par l'État sur proposition des collectivités locales à l'intérieur duquel s'applique

---

<sup>1156</sup> STREBLER (J-P.), « Le projet urbain partenarial, contribution « souple » au financement d'équipement public », *RDI* 2009, pp. 521 à 530.

<sup>1157</sup> *Ibid.* p. 522.

<sup>1158</sup> Art. L. 111- 4 C. urb.

<sup>1159</sup> Loi du 26 juillet 1962, n°62-848 du 26 juillet 1962 relative au droit de préemption dans les zones à urbaniser en priorité et dans les zones d'aménagement différé, à la juridiction d'expropriation au mode de calcul des indemnités d'expropriation.

<sup>1160</sup> La loi n°89-550 du 2 août 1989 portant dispositions diverses en matière d'urbanisme et d'agglomérations nouvelles, NOR: EQUX8800114L, JORF du 8 août 1989 page 9959.

<sup>1161</sup> Loi n° 91-662 du 13 juillet 1991 d'orientation pour la ville, NOR: VILX9100057L, JORF n°167 du 19 juillet 1991 page 9521.

un droit de préemption<sup>1162</sup> permettant à une collectivité d'acquérir prioritairement les biens immobiliers en cours d'aliénation »<sup>1163</sup>. L'objectif de cet outil est de permettre la préparation « d'opérations d'aménagement sur le long terme, afin d'éviter que l'annonce d'un projet ne déclenche une hausse des valeurs foncières »<sup>1164</sup>. Ces secteurs peuvent être créés sur toutes les zones des communes, qu'elles soient ou non dotées d'un POS<sup>1165</sup>.

708. En toute hypothèse, quel que soit la méthode (densification ou extension de l'urbanisation), ou le programme d'aménagement choisi (en cas d'extension de l'urbanisation), ils nécessiteront une concertation à l'échelle intercommunale.

b) Une concertation plus large des acteurs: moyen incitatif à l'ouverture de nouvelles zones de relocalisation.

709. Pour éviter l'inaction, le repli stratégique ne doit pas se construire uniquement à l'échelle locale, celle-ci pouvant rapidement s'avérer limitée en termes d'espace<sup>1166</sup>. Les solutions de repli stratégique, pour être envisageables, doivent être pensées à des échelles plus larges, comme l'intercommunalité. Sur ce schéma, une commune qui ne dispose pas de l'espace géographique nécessaire pour reculer pourra se tourner vers ses voisines pour l'accueil des « délocalisés ».

710. Ainsi, le repli doit être pensé au niveau intercommunal par le biais du SCOT notamment<sup>1167</sup>. Les communes doivent ainsi opter pour une forme de coopération intégrée correspondant à une intercommunalité de projet, afin de permettre la conduite collective de projets de développements locaux. Plus la réflexion se fait à grande échelle, plus des espaces de relocalisation pourront être proposés. De plus, depuis la loi ALUR les communes sont fortement incitées à la mise en place de SCOT sur leur territoire « dans la mesure où ce document est de nature à assurer, à une échelle réputée pertinente, la cohérence des politiques d'urbanisme »<sup>1168</sup>. Pour ce faire, le

---

<sup>1162</sup> Art. L. 212-1 C. urb.

<sup>1163</sup> DGANL, *Les outils de l'action foncière au service des politiques publiques, Acquérir le foncier, Les zones d'aménagements différés*, Fiche C1, 06/2013, p1..

<sup>1164</sup> *Idem.* ; V. CE, 08/06/1994, Commune de Mitry-Mory, n°126486.

<sup>1165</sup> AUBY (J.-B.), PERINET-MARQUET (H.), NOGUELLOU (R.), *Droit de l'urbanisme et de la construction*, 9<sup>ème</sup> ed. Montchretien, Lextenso edition, Paris 2012, p. 341.

<sup>1166</sup> MERCKELBAGH (A.), *Et si le littoral allait jusqu'à la mer ! Versailles*, Ed. Quae, 2009, p. 313.

<sup>1167</sup> Avec la règle d'urbanisation limitée (Art. L. 122-2 C. urb), toutes les communes sont vouées à entrer dans un périmètre de SCOT dès 2017.

<sup>1168</sup> STRUILLLOU (J.-F.), « La consolidation des schémas de cohérence territoriale par la loi ALUR. », *RTDI, Cahier spécial loi ALUR*, 01/07/2014, p5. Et voir aussi sur le renforcement du SCOT, PISSALOUX (J.-L.), « *La modernisation des schémas de cohérence territoriale par la loi ALUR* », 01/09/2014, RLCT, pp. 43 à 45.

législateur a « limité le développement de l'urbanisation sur le territoire de certaines des communes qui refusent ou tardent à rentrer dans le périmètre d'un SCOT »<sup>1169</sup>.

711. De nombreux autres acteurs devraient intervenir dans la concertation pour le repli stratégique. Ces acteurs ont souvent une connaissance de terrain essentielle, qui ne peut être négligée. Le paysage de la politique de prévention du risque d'inondation est très complexe. On peut comptabiliser jusqu'à 50 catégories d'acteurs susceptibles d'intervenir dans ce domaine. Certains de ces acteurs jouent un rôle stratégique dans la politique de prévention du risque d'inondation : représentants du domaine de la construction et de l'immobilier (promoteurs, constructeurs, pavillonneurs, lotisseurs, agents immobiliers, architectes...), mais aussi notaires, avocats, et enfin assureurs. Les services d'incendie et de secours souhaiteraient aussi être davantage concertés lors de l'élaboration des plans de prévention<sup>1170</sup>. Cette association a été rendue possible par la loi ENE<sup>1171</sup> qui autorise le préfet à associer des parties prenantes retrouver l'article de la loi. Afin de réaliser un repli le plus réaliste, efficace et compréhensible, la prise en compte de l'avis d'un grand nombre de ces acteurs serait primordiale.
712. Le choix entre densification et ouverture de nouvelles zones à l'urbanisation doit se faire en fonction du territoire, selon qu'il offre ou non des possibilités de densification ou au contraire d'ouverture à l'urbanisation. Chacune des situations est différente, il n'y a pas une réponse pour l'ensemble du territoire national, mais plusieurs possibilités en fonction des communes. En outre, la densification devra être privilégiée, pour des raisons environnementales et pour respecter les orientations de l'Etat en la matière. Lorsque la densification ne sera plus possible les politiques actuelles devront permettre l'ouverture à l'urbanisation de nouvelles zones en évitant le plus possible les terrains bénéficiant de protection particulière en raison de leur richesse. Il conviendrait peut être d'envisager des dérogations au principe d'urbanisation des communes littorales pour permettre le relogement des délocalisés, ou encore envisager de relocaliser ces personnes en dehors des communes littorales.
713. Une dernière hypothèse pourrait être envisagée : la relocalisation "préférentielle", en fonction de la capacité de développement du territoire à l'arrière du littoral. Dans ce schéma une priorité est ainsi laissée aux habitants permanents. En effet, si le territoire intérieur est restreint, comme c'est le cas des Saintes-Maries-de-la-Mer, le relogement ne doit concerner que les résidents principaux touchés par les mesures de relocalisations. L'obligation de « relocalisation » des maisons secondaires ne saurait être garantie qu'une fois que l'ensemble « des délocalisés » de maisons principales seront relogés. En revanche, il est probable que les résidents secondaires cherchent avant tout la proximité de la mer et ne souhaiteront donc pas une relocalisation de leur bien.

---

<sup>1169</sup> STUILLOU (J-F), op. cit. p5 ; voir aussi SANTONI (L.), « Le principe de l'urbanisation en l'absence de SCOT, avant et après la loi ALUR », *Construction-Urbanisme* n°6, 01/06/2014, pp. 18-19.

<sup>1170</sup> Propos de FERGUSSON (C.) Marin Pompier à Aix-en-Provence.

<sup>1171</sup> LOI n° 2010-788 du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement, op. cit.

714. Ainsi, la relocalisation est une pratique complexe qui suscitera de nombreux débats, qui se poursuivront en aval avec la gestion des immeubles abandonnés (B)

## B) La gestion des immeubles abandonnés.

715. Pour « déconstruire » les biens soumis aux risques, différents moyens juridiques sont mis à la disposition des autorités: achat amiable, délaissement, préemption, expropriation, rachat par le conservatoire du littoral,... Mais ces terrains qui n'ont plus vocation à recevoir des habitations devront faire l'objet d'une gestion afin d'éviter qu'ils n'accueillent des habitations illégales ou qu'ils deviennent des zones d'abandon total. De la sorte, différentes propositions de gestion peuvent être envisagées, elles ont notamment fait l'objet d'un développement au sein du programme de recherche VULIGAM<sup>1172</sup>.

716. Premièrement, il conviendrait de réaliser « un développement léger de ces territoires, qui interdirait uniquement la construction, mais permettrait le maintien d'activités humaines compatibles avec le maintien des espèces présentes sur les sites – du type Trame Verte et Bleue, ou zones Natura 2000 ». C'est outils sont adaptés à la restauration des espaces naturels. En effet, « la Trame verte et bleue a pour objectif de contribuer à la préservation et à la remise en bon état des continuités écologiques afin d'enrayer la perte de biodiversité. »

717. Deuxièmement, le recul doit permettre avant tout de reconstituer les plages pour qu'elles retrouvent leur fonctionnement naturel. Ainsi, ces plages ne doivent pas faire l'objet de stationnement anarchique et dangereux. Pour ce faire, trois types de plage pourraient être délimités : plages sauvages, plages semi naturelles et plages urbaines. Chacune d'entre elles bénéficiant ainsi d'aménagement et de réglementation spécifique.

718. Tout d'abord, pour les plages sauvages, une gestion par le conservatoire du littoral serait la plus adéquate et la plus efficace. Ainsi, ces dernières pourraient conserver leur caractère naturel et il n'y aurait aucune prérogative ou crainte pour les communes dans la gestion de ces terres. Pour ces plages sauvages, un respect strict de la loi littoral devrait être appliqué sans que soit possible d'y apporter des dérogations.

719. Ensuite, pour les plages semi-naturelles, elles pourraient être laissées à la gestion de la commune. Des aménagements légers pourraient y être admis. Toutefois, pour éviter le stationnement anarchique et dangereux, des pistes cyclables peuvent être créées et des navettes de dessertes peuvent être mises en place, comme ce fut le cas sur le lido de Sète-Marseillan.

720. Enfin, les plages urbaines participent fortement à l'image touristique de la ville, elles devront avoir toute l'attention des collectivités dans la mesure où ce sont elles

---

<sup>1172</sup> Voir LAMBERT (M-L.), (Coord.), Rapport de recherche VULIGAM, op. cit. p. 4 et s.

qui attireront les touristes et les fixeront. Elles constituent également une ressource territoriale importante. Il est impératif d'évaluer leur gestion et les investissements associés. Plus la plage urbaine sera « agréable, entretenue, desservie » moins les personnes ressentiront le besoin de se rendre sur les plages semi urbaines. Etablir des transports en commun pour faciliter l'accès, mettre en place des moniteurs de baignade... Pour ce faire, il est important de connaître la fréquentation de ces plages, une étude semblable à celle faite sur la plage les Ponchettes, à Nice, serait intéressante et permettrait de mettre en place une gestion effective.

721. Troisièmement, les sites représentant un intérêt écologique où seraient présentes des espèces endémiques et pourraient de la sorte faire l'objet d'une protection renforcée – du type réserve intégrale. D'autres pourraient être encadrés pour permettre la fréquentation du public, tout en le « canalisant » par des sentiers, ce qui se rapprocherait de la gestion par le Conservatoire du littoral ; l'ensemble des exceptions permises à la loi littoral pourrait être maintenues, c'est-à-dire les constructions liées à l'aquaculture, à l'ostréiculture, des locaux de secours sanitaires et des installations de loisirs nautiques.
722. En revanche, depuis la loi Grenelle II les dérogations sont étendues aux « ouvrages de raccordement aux réseaux public de transport ou de distribution d'électricité. En conséquence il conviendra de veiller à ce que le littoral « désurbanisé » ne devienne pas un littoral « d'énergie renouvelable », il est effectivement désormais possible d'installer certaines construction notamment des éoliennes.
723. Quatrièmement, ne serait-il pas opportun de chevaucher les trois types de zonages (plages urbaines, naturelles et semi-naturelles). Il conviendrait d'imaginer l'instauration d'une Trame verte et bleue littorale assez large, qui inclurait certaines zones gérées par le Conservatoire, et un certain nombre de réserves intégrales. Certaines activités pourraient également y être maintenues. C'est le cas par exemple des activités conchylicoles ou des activités nécessitant la proximité de la mer ou même dans certains cas, « des cabanons » qui n'ont pas pour vocation d'héberger des personnes. Effectivement dans des zones soumises à un risque, en période estivale, pourraient y être admises les activités touristiques de plage ce qui permettrait à la commune de conserver son attractivité touristique et donc d'être davantage encline à accepter ce recul.
724. **Conclusion section 2** - Finalement, la relocalisation des activités et des biens mise en avant dans les politiques de gestion du risque depuis près de quatre ans s'inscrit aujourd'hui comme un mécanisme d'avenir et apparaît comme un des outils les plus adéquats pour réduire la vulnérabilité de l'homme à la submersion marine.
725. Cette procédure, malgré son coût et sa lourdeur doit être impulsée et s'inscrire dans une vision prospective.



726. Concernant son financement, des propositions innovantes existent. Avant de les inscrire dans le droit positif, il conviendrait au préalable qu'elles soient acceptées par les acteurs du risque, principalement par les citoyens et par les communes qui devront accepter de reculer face à la mer.

727. **Conclusion chapitre 2** - A moyen et long terme s'imposeront des choix entre les techniques coûteuses de lutte contre la mer ou l'anticipation et la prévention du risque par la planification d'un recul stratégique. Il semble que les mesures de recul stratégique soient souvent et surtout sur le long terme, les moins coûteuses pour les finances publiques. Ce choix doit être dicté par la raison : il semble impossible, pour des raisons de coûts et de moyens, de vouloir maintenir à tout prix la position actuelle de la ligne de rivage partout<sup>1173</sup>. Le choix du repli pourra donc être proposé chaque fois que le coût des infrastructures ou des biens menacés est moins élevé que le coût des protections nécessaires, ou si les milieux naturels menacés par l'érosion marine sont sans intérêt particulier<sup>1174</sup>. En revanche, la résistance active pourra, devra même être choisie dans le cas « où le coût de ce que l'on protège est supérieur au coût des protections, ou encore si l'on veut absolument sauvegarder un site patrimonial, naturel ou culturel de grand intérêt »<sup>1175</sup>. « Le choix d'une voie plutôt que de l'autre doit s'inscrire dans une réflexion à long terme »<sup>1176</sup>, appuyé par diverses études scientifiques et doit aboutir à « une gestion durable et raisonnée du littoral ». Cette réflexion devra ensuite se traduire dans les outils de planification spatiale adéquats<sup>1177</sup>. Le choix entre les solutions de lutte contre la mer ou de recul stratégique reviendra bien sûr aux décideurs (élus et gestionnaires du littoral)<sup>1178</sup>. Mais il n'en demeure pas moins que les procédures de décision sur cette question hautement conflictuelle devront reposer sur des modes de concertation poussés et anticipés avec les

---

<sup>1173</sup> Revue d'information des agents techniques des collectivités locales, chargés de l'entretien, la gestion et l'animation des sites du conservatoire du littoral, Revue Garde gestion de l'espace littoral, septembre 2002 n°47 [http://www.conservatoire-du-littoral.fr/tmp\\_old/Revue\\_47.pdf](http://www.conservatoire-du-littoral.fr/tmp_old/Revue_47.pdf) (02/11/2009)

<sup>1174</sup> BERTOLONE (C.), DUHEC (A.), ATHMANE (O.), « Elévation du niveau marin et augmentation de la fréquence des tempêtes : cas du littoral français » Université Pierre et Marie Curie diplôme d'Université science et politiques publiques, 2007-2008, p. 10 ; EID Méditerranée et Parc National de Camargue, *Etude de définition des enjeux de protection du littoral sableux, Phase C, définition des modes de gestion*, décembre 2006, p. 2. [en ligne] <http://www.parc-camargue.fr> (12/09/2010).

<sup>1175</sup> Revue d'information des agents techniques des collectivités locales, chargés de l'entretien, la gestion et l'animation des sites du conservatoire du littoral, *op. cit.* ; EID Méditerranée et Parc National de Camargue, *Etude de définition des enjeux de protection du littoral sableux, Phase C, définition des modes de gestion, op. cit.*, p.2. Décembre 2006. [en ligne] <http://www.parc-camargue.fr>

<sup>1176</sup> EID Méditerranée et Parc National de Camargue, *Etude de définition des enjeux de protection du littoral sableux, Ibid.* [en ligne] <http://www.parc-camargue.fr> (12/09/2010)

<sup>1177</sup> Revue d'information des agents techniques des collectivités locales, chargés de l'entretien, la gestion et l'animation des sites du conservatoire du littoral, *op. cit.* p. 6.

<sup>1178</sup> MULOT (V.), VIGNERON (A-L), « Les submersions marines, nouvel enjeu, nouvelles pratiques juridiques » Université d'Aix-Marseille III, 2009, 65p.

représentants des activités économiques du littoral, des propriétaires concernés, des associations de protection du littoral, voire des associations de contribuables. Si les décideurs optent pour une « *relocalisation des activités et des biens* », le choix du mode de recul et du mode de relocalisation devra être fait. Pour que celui soit optimum de nouvelles pistes doivent être envisagées.

728. **Conclusion titre 1** - La France est dotée d'un arsenal législatif important en matière de prévention des risques. Ces documents se retrouvent au travers du droit de l'urbanisme et de l'ensemble des outils qui le composent. Ces outils pourraient être efficaces s'ils étaient mis en œuvre. Le problème majeur résulte d'une carence dans leur application. Aujourd'hui il semble que l'Etat ait la volonté de pallier ce manque au travers des différentes propositions de loi annoncées après Xynthia et des nombreuses circulaires qui ont permis de rappeler la ligne de conduite de l'Etat pour parer au mieux au risque de submersion marine.
729. En revanche, le problème principal à l'heure actuelle est de faire face d'une part à la submersion temporaire et d'autre part au phénomène d'élévation du niveau de la mer. Notre système actuel semble pertinent pour faire face à la submersion temporaire. Cependant, dans le contexte actuel du changement climatique, il serait opportun que l'approche du risque évolue.
730. Il ne s'agit plus seulement d'un risque probable, mais d'un phénomène avéré. Les politiques actuelles de gestion de la planification et des risques ne sont pas forcément adaptées à ce nouvel enjeu de la submersion définitive. Dès lors, il est devenu urgent de mettre en œuvre une politique d'urbanisme renforcée, en s'appuyant d'une part sur les outils juridiques actuels ainsi que sur leur mise en œuvre et d'autre part, en développant des méthodes émergentes comme celle de la relocalisation des activités et des biens.
731. Pour ce faire, il convient tout d'abord de parvenir à renoncer aux terres gagnées sur la mer depuis des décennies. Il faut accepter de reculer face à la mer. Ensuite, il convient de réfléchir à la mise en œuvre de mécanismes juridiques innovants pour réaliser ces relocalisations que ce soit au travers la méthode MARVEL, le droit viager, ou la suppression de la réserve successorale.
732. Désormais il appartient aux décideurs de prendre position, de faire des choix. Une vraie prise de conscience doit s'opérer, il convient d'avoir une vision davantage prospective, non plus sur cinq ou dix ans mais sur plusieurs décennies.
733. Ce changement de cap dans la gestion du risque, nécessite le soutien d'autres acteurs, en particulier celui du secteur des assurances. Il convient d'accentuer le partenariat entre assureurs et acteurs publics, afin d'inciter toujours plus la population à la prévention, mais aussi pour trouver de nouveaux mécanismes de financement.
734. Les assureurs ont en effet un rôle important à jouer dans la réduction de la vulnérabilité humaine qu'il convient désormais d'étudier (Partie2).

**PARTIE 2 : LE RÔLE DES ASSUREURS DANS LA  
REDUCTION DE LA VULNERABILITE URBAINE  
A LA SUBMERSION MARINE.**

735. Depuis plusieurs années, le monde de l'assurance est confronté à des bouleversements importants<sup>1179</sup> qui ne semblent cesser de croître. Ces bouleversements sont occasionnés par l'apparition de nouveaux risques, engendrant inéluctablement de nouvelles incertitudes. Néanmoins, si l'incertitude constitue l'essence même du contrat d'assurance, dans les faits les « incertitudes émergentes » apparaissent hors normes, nécessitant de nouveaux repères pour pallier les complications dues à la hausse des coûts d'indemnisation des dommages, mais aussi à la multiplication de ceux-ci. Cet état des faits n'est pas seulement constaté sur un plan national, mais aussi au niveau international. Selon Munich Re, en termes de catastrophes et de pertes économiques, 2011 est l'année des coûts les plus élevés jamais enregistrés, avec 265 milliards de dollars pour le premier semestre<sup>1180</sup>. Lors de sa création en 1982<sup>1181</sup>, le régime d'indemnisation des catastrophes naturelles (CatNat) répondait à un besoin de la société d'être soutenue économiquement lors de la survenance d'événements. Les inondations importantes de 1981 dans les Vallées de la Saône et du Rhône et dans le Sud-Ouest de la France<sup>1182</sup>, ont été l'événement déclencheur de l'instauration de ce régime, mettant un terme aux nombreuses réflexions engagées dans les années 70<sup>1183</sup>. Cependant, comme toute politique de risque, la législation construite en réponse à un événement précis contient nécessairement des lacunes. La loi de 1982 n'y déroge pas. De plus, elle a été construite dans le contexte catastrophique « faible » des années 80, sans tenir compte des évolutions futures possibles.

736. Malgré tout, ce système qui a fait ses preuves durant trois décennies, fait toujours partie du droit positif. Cependant, si son efficacité a été possible à court terme, le contexte a évolué dans la mesure où les dommages relevant du régime CatNat sont toujours plus importants. Cette évolution s'explique d'une part en raison du changement climatique et d'autre part à cause du changement de comportement humain qui accroît sa propre vulnérabilité<sup>1184</sup>. Ces évolutions doivent être prises en compte par le droit positif pour combler les lacunes résultant d'une vision à court terme. Dès lors que l'on se projette dans le futur (même futur proche), il est légitime

---

<sup>1179</sup> Voir, GODARD (O.), HENRY (C.), LAGADEC (P.), MICHEL-KERJAN (E.), *Traité des nouveaux risques : Précaution crise assurance*, folio actuel, ed. Gallimard, Paris 2002, p. 466.

<sup>1180</sup> MUNICH RE, *Accumulation of very severe natural catastrophes makes 2011 a year of unprecedented losses*, 12 juillet 2011.

[http://www.munichre.com/en/media\\_relations/press\\_releases/2011/2011\\_07\\_12\\_press\\_release.aspx](http://www.munichre.com/en/media_relations/press_releases/2011/2011_07_12_press_release.aspx) (09/02/2012)

<sup>1181</sup> Loi n°82-600 du 13 juillet 1982 relative à l'indemnisation des catastrophes naturelles. JORF du 14 juillet 1982 page 2242.

<sup>1182</sup> Voir notamment, Bulletin Météo France, Décembre 1981, [en ligne] <http://pluiesextremes.meteo.fr/1981-12-13/inondations-generalisees-sur-le-sud-ouest.html> et IRMA, *Les arrêtés de Catastrophes Naturelles en Rhône-Alpes*, [en ligne] <http://www.irma-grenoble.com> (28/06/2013)

<sup>1183</sup> CCR, *Les catastrophes naturelles en France*, 05/2010, p. 5 [en ligne] <http://www.ccr.fr/blobs/com.cardiweb.cardiboxv6.cm.business.Article/1721011825312530551/documentJoint/1/presentation%20cat%20nat%202010%20vf.pdf> (23/06/2010)

<sup>1184</sup> V. *supra* intro

de se demander comment le régime actuel pourrait tenir face aux sinistres à venir. Il résulte d'un droit positif à court terme, dont les lacunes ne peuvent qu'apparaître au fil du temps (Titre 1).

737. Il convient dès à présent, pour pallier à ces nouvelles incertitudes, d'adapter les systèmes assurantiels existant pour éviter sa remise en cause. La meilleure façon de s'adapter est d'anticiper, d'avoir une vision future et pas seulement actuelle, malgré le fait que l'économie de marché soit fondée sur une vision à court terme défendue par John Maynard Keynes qui avançait qu' « à long terme nous serons tous morts »<sup>1185</sup>. Il s'agit là du principe de l'économie de croissance. Or, avec le changement climatique à venir, il devient urgent de penser différemment et d'anticiper les phénomènes. Il n'est plus possible aujourd'hui de s'en remettre au seul jeu des marchés, un changement d'approche s'impose sous peine de voir notre système assurantiel perdre de son efficacité, de son équité, voire de disparaître.

738. Il convient également de se pencher sur la contribution des assureurs à la gestion à long terme des conséquences de l'élévation du niveau marin. Effectivement, l'assurance peut jouer un rôle crucial, que ce soit en aval au niveau de l'indemnisation qui est sa fonction principale, celle de la garantie, ou en amont, au niveau de la prévention. Le système d'indemnisation des catastrophes naturelles repose déjà sur une collaboration entre acteurs publics et privés, néanmoins il serait positif de la renforcer, afin de faire face au phénomène à long terme d'élévation du niveau marin. L'assurance peut se révéler être un outil essentiel de la gestion du risque de submersion (Titre 2).

---

<sup>1185</sup> KEYNES (J.-M.), *Essais sur la monnaie et l'économie*, Payot, 2009.

## **Titre 1: L'assurance du risque de submersion marine, lacunes d'un droit à court terme.**

739. La submersion marine est un risque qui devrait prendre une place plus importante dans le coût des assurances dans les années à venir. Il devient ainsi primordial de s'y intéresser et d'établir de manière claire et précise le ou les systèmes indemnitaires qui lui sont applicables. L'actualité relative à la tempête Xynthia de février 2010, a montré que les dommages liés aux submersions marines relevaient du régime des catastrophes naturelles, (CatNat). Ce système connu pour sa robustesse, tout comme les mécanismes qui lui sont associés, est davantage sollicités par l'apparition de risques nouveaux, tels que le risque de submersion marine (chapitre 1).

740. Malgré l'efficacité et la solidité du régime, son adaptation aux évolutions actuelles ne semble pas avoir été anticipée par le législateur (émergence de risques nouveaux, occurrences plus fortes). Une telle anticipation aurait pu à la fois éviter au régime, des difficultés financières à venir mais également, amoindrir le nombre de réformes qui se sont avérées nécessaires pour faire face à ces changements. La question qui se pose aujourd'hui est d'analyser si les évolutions récentes du régime seront suffisantes pour en combler les lacunes et ainsi, faire face aux bouleversements à venir (chapitre2).

## **CHAPITRE 1 : LES RÉGIMES ACTUELS DE PRISE EN CHARGE DU RISQUE DE SUBMERSION MARINE.**

741. En France, la couverture des risques naturels repose en grande partie sur le régime des catastrophes naturelles institué par la loi du 13 juillet 1982<sup>1186</sup>. Il a vocation à couvrir les risques naturels considérés comme inassurables. Son fonctionnement unique permet d'offrir une véritable couverture des sinistres induits par des risques particuliers. (Section 1)
742. Cependant, le régime CatNat n'est pas le seul dispositif destiné à répondre de la catastrophe. Des régimes alternatifs sont possibles et/ou envisageables, que ce soit par le biais du droit interne ou du droit comparé (Section2).

### **Section 1: L'indemnisation des catastrophes naturelles en France : un régime unique fondé sur la solidarité.**

743. Le régime d'indemnisation des catastrophes naturelles créé par loi du 13 juillet 1982<sup>1187</sup>, est un régime quasiment unique au monde en raison de son caractère hybride, mi-public, mi-privé, pouvant se définir comme un « dispositif public en matière de catastrophe naturelle concentré sur la fonction de réassurance »<sup>1188</sup>.
744. Ainsi, il convient d'analyser dans un premier temps les éléments indispensables au fonctionnement du régime (§1), et dans un second temps son socle : la solidarité nationale (§2).

#### **§1) Les éléments indispensables au fonctionnement du régime CatNat.**

745. Le régime d'indemnisation des catastrophes naturelles institué par la loi du 13 juillet 1982 est le seul qui permette une réelle indemnisation des sinistres importants dus à des phénomènes naturels de grande ampleur. Avant sa création, seuls les risques couverts par les systèmes assurantiels classiques étaient susceptibles d'être indemnisés en cas de sinistralité. Le régime CatNat renverse cette tendance en apportant une couverture aux risques isolés et/ou de grande ampleur considérés, comme inassurables

---

<sup>1186</sup> Loi n°82-600 du 13 juillet 1982 relative à l'indemnisation des catastrophes naturelles, JORF du 14 juillet 1982 page 2242.

<sup>1187</sup> *Idem.*

<sup>1188</sup> Projet de loi portant réforme du régime d'indemnisation des catastrophes naturelles, Etude d'impact, établie en application de l'article 8 de la loi organique n°2009-403 du 15 avril 2009 relative à l'application des articles 34-1, 39 et 44 de la constitution, p. 10.

par le marché assurantiel. Cette spécificité française est rendue possible par la mise en place d'un régime *ad hoc* (A), et grâce à une obligation législative de disponibilité financière et de probabilisation du risque(B). Ce système repose finalement sur un simple constat : l'absence de certitude (C)

#### A) Le régime CatNat une révolution juridique.

746. L'assurance de manière générale est un élément clef de la sécurité dans nos sociétés modernes<sup>1189</sup>. Permettant d'affronter l'avenir plus sereinement dans un monde incertain, elle est génératrice de projets car elle autorise non seulement la répartition des risques sur de longues périodes, voire d'une génération à la suivante<sup>1190</sup>, mais aussi la prise de risque. L'assurance constitue une sécurité financière et psychologique pour les assurés.

747. Les risques les plus courants et parfois même les plus insolites bénéficient d'une couverture assurantielle, comme, par exemple l'assurance automobile<sup>1191</sup>, ou encore l'assurance du risque locatif<sup>1192</sup>... mais aussi d'assurances spécifiques non obligatoires comme les assurances multirisques loisirs, les assurances relatives aux mannequins<sup>1193</sup> ou les sportifs<sup>1194</sup>... En revanche, s'agissant des événements naturels de grande ampleur, tels que les séismes ou les tsunamis (...) ceux-ci ont été délaissés par les compagnies d'assurance. Il fallut en effet attendre que le législateur se saisisse de ce problème avec la loi de 1982 pour que soit créé un système assurantiel obligatoire afin que la couverture de ces risques soit garantie. (1). La garantie du régime CatNat doit en revanche répondre à certaines conditions. (2)

#### 1) Le régime CatNat outil nécessaire à la résilience.

748. Le régime d'indemnisation des catastrophes naturelles vient, comme son nom l'indique, couvrir les dommages résultant d'un événement naturel catastrophique.

---

<sup>1189</sup> Voir LIEDTKE (P.), « L'assurance et son rôle prépondérant dans les sociétés modernes », *Revue risques, Les cahiers de l'assurance*, hors-série, 09/2005 n°63.

<sup>1190</sup> *Idem*.

<sup>1191</sup> Décret-Loi du 8 août 1935 instituant un contrôle en matière d'assurance automobile, JORF du 9 août 1935 page 8690.

<sup>1192</sup> Loi n°82-526 du 22 juin 1982 relative aux droits et obligations des locataires et des bailleurs, JORF du 23 juin 1982 page 1967.

<sup>1193</sup> Certains mannequins de renom font assurer certaines parties de leur corps.

<sup>1194</sup> Certains footballeurs par exemple assurent leurs jambes. Voir notamment MARTIN (B.), "Assurance insolite: Le real Madrid assure les jambes de Cristiano Ronaldo pour 100 millions d'euros", *News-assurance*, 08/2009, [en ligne] [www.news-assurances.com](http://www.news-assurances.com) (07/10/2014) et "Les jambes de Heidi Klum assurées pour 1,5 M euros", *Le guide de l'assurance* [en ligne] <http://www.assurance-guide.com/> (07/08/2014)



L'événement naturel est un événement provenant des forces de la nature, même si le débat concernant le rôle de l'homme dans sa survenance reste ouvert<sup>1195</sup>. Le terme « catastrophique » au sens commun, est défini par « qui a les caractéristiques d'un désastre » ou « événement subit qui cause un bouleversement, pouvant entraîner des destructions, des morts »<sup>1196</sup>. Ainsi, un événement naturel catastrophique peut être considéré comme un événement désastreux provenant des forces de la nature. Avant la loi de 1982, les dommages causés par un événement naturel catastrophique étaient très peu pris en charge, voire exclus. Il n'existait pas d'assurance des catastrophes naturelles pour les particuliers<sup>1197</sup>, en raison notamment de leur faible probabilité. Des aides étaient cependant apportées par l'Etat au travers du fonds de secours aux victimes de sinistres créé par un décret de 1960<sup>1198</sup>. Cependant, ce fonds n'avait nullement vocation à indemniser, mais se contentait d'apporter une aide financière ou matérielle aux victimes de catastrophes naturelles<sup>1199</sup>, aide qui est généralement beaucoup moins avantageuse qu'une indemnisation, qui elle, dédommage à hauteur du « dommage subi<sup>1200</sup> ». A partir de 1964<sup>1201</sup> est institué un régime indemnitaire spécifique aux agriculteurs, relatif aux calamités d'origine climatique, comme par exemple la sécheresse ou les inondations.

749. Ce n'est que 18 ans plus tard que le législateur institue pour les particuliers la réparation des dommages causés à des biens privés par des calamités naturelles. De ce fait, le régime du 13 juillet 1982<sup>1202</sup> va permettre aux sinistrés de recouvrer leurs pertes financières grâce à la mise en place d'une réponse indemnitaire post catastrophe. Bien que le système ne puisse amoindrir les calamités, il en atténue cependant leurs conséquences en apportant aux victimes une aide à la résilience, essentielle à la société moderne. Le régime CatNat est donc une véritable révolution, il vient combler un vide

---

<sup>1195</sup> Comme le dit si bien Beck (U.), dans son ouvrage *La société du risque*, Beck H., La société du risque : sur la voie d'une autre modernité, ed. Flammarion, Paris 2008, p. 21: « On connaît cette vision d'horreur, déployée de tout côté sur le marché de l'opinion, d'une civilisation qui se met en danger elle-même ; il n'y a rien à y ajouter. »

<sup>1196</sup> Dictionnaire Le grand Larousse 2014, [entrée catastrophe] p. 214.

<sup>1197</sup> Il existait bien quelques rares exceptions. Voir LEDOUX (B.), *Les catastrophes naturelles en France*, Document Payot, Paris 01/1995, p. 347.

<sup>1198</sup> 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, [en ligne]

[http://www.economie.gouv.fr/files/files/directions\\_services/caef/Documents/Archives/aef/pages/06/06-01-05-03.html](http://www.economie.gouv.fr/files/files/directions_services/caef/Documents/Archives/aef/pages/06/06-01-05-03.html)

<sup>1199</sup> Ce fonds est toujours utilisé pour aider des personnes dont les biens, non assurés au moment du sinistre, n'ont pu être indemnisés.

<sup>1200</sup> Cette interprétation trouve sa source dans les termes même de l'art. L121-1 al1 c. ass, voir ASTEGIANO-LA RIZZA (A.), "Retour sur le principe indemnitaire en assurances de dommages", *La revue numérique en Droit des Assurances*, 21 mai-juin 2011, p. 1.

<sup>1201</sup> Loi n°64-706 du 10 juillet 1964 organisant un régime de garantie contre les calamités agricoles, JORF du 12 juillet 1964 page 6202.

<sup>1202</sup> Loi n°82-600 du 13 juillet 1982 relative à l'indemnisation des catastrophes naturelles, *op. cit.*

juridique ce qui est profitable à l'ensemble de la société<sup>1203</sup>. La loi est alors considérée comme « une avancée considérable. (...) auquel ni les précédents gouvernements, ni les compagnies d'assurances, à l'exception des mutuelles, n'avaient voulu porter remède jusqu'à ce jour »<sup>1204</sup>.

750. Toutefois, pour qu'une victime puisse bénéficier de la couverture du régime d'indemnisation des catastrophes naturelles, le risque générateur du dommage, doit répondre à certaines conditions. (2).

## 2) Les conditions de déclenchement du régime CatNat.

751. Pour qu'un risque puisse bénéficier de la couverture du régime CatNat, celui-ci doit répondre à un certain formalisme (a), et comporter une certaine part d'incertitude (b).

### a) Le champ d'application du régime.

752. La vocation du régime d'indemnisation des catastrophes naturelles est de couvrir les risques naturels qui ne relèvent pas d'un dispositif assurantiel contractuel classique. Ainsi, seuls les dommages considérés comme non-assurable occasionnés par un événement naturel « anormal » peuvent être indemnisés au titre du régime CatNat. L'intensité anormale de l'événement s'apprécie au cas par cas<sup>1205</sup>.

753. L'événement ayant occasionné le dommage, dit à péril « non dénommé » en raison de l'absence de liste exhaustive d'aléas couverts par le régime<sup>1206</sup>, devra être reconnu par un arrêté interministériel. Cet acte politique doit être sollicité par la ou les communes sinistrées. Le(s) maire(s) de la (des) commune(s) victimes de sinistres doivent au préalable dans un délai de 18 mois à compter de la survenance de la catastrophe<sup>1207</sup>, solliciter auprès du préfet<sup>1208</sup> la reconnaissance de l'état de catastrophe naturelle<sup>1209</sup>. Cette reconnaissance, sera fonction de l'intensité de l'événement naturel. En revanche, il n'existe pas actuellement de critères précis permettant d'établir de manière objective la reconnaissance ou non de l'état de catastrophe naturelle. En définitive, il semble que la garantie dépende surtout de la volonté de l'autorité

---

<sup>1203</sup> Propos du Député GOUZES (G.) lors de la 2<sup>ème</sup> séance de l'assemblée nationale du 3 février 1982 sur le régime d'indemnisation des catastrophes naturelles.

<sup>1204</sup> *Idem.*

<sup>1205</sup> V. *infra* §757.

<sup>1206</sup> La circulaire n°84-90 du 27 mars 1984, relative à l'indemnisation des victimes de catastrophes naturelles en établit une liste non exhaustive.

<sup>1207</sup> Loi des finances rectificative n°2007-1824 du 25 décembre 2007, art. 95, J.O n°0301 du 28 décembre 2007.

<sup>1208</sup> Service interministériel de défense et de protection civile.

<sup>1209</sup> L. 125-6 al4 et 5 C. env

publique de reconnaître ou non l'état de catastrophe naturelle, mais la décision par les autorités publiques de prendre ou non cet arrêté, suit toujours en pratique<sup>1210</sup> les recommandations de la commission interministérielle chargée de donner un avis (non susceptible de recours en excès de pouvoir) sur le caractère normal ou anormal de l'intensité de l'événement.

754. Enfin, si la reconnaissance existe, pour bénéficier d'une indemnisation l'assuré devra alors établir le lien direct entre, l'événement naturel et le dommage qu'il a subi<sup>1211</sup>, l'événement devant en être la cause déterminante<sup>1212</sup>, à savoir la cause prépondérante<sup>1213</sup>. L'article L. 125-1 du Code des assurances vient ajouter qu'il ne doit pas y avoir de disfonctionnement dans les mesures habituelles à prendre pour prévenir ces dommages.<sup>1214</sup> C'est-à-dire que les mesures qu'« un bon père de famille » aurait prises doivent avoir été mises en œuvre.

755. Par conséquent, que ce soit au stade de la reconnaissance de l'état de catastrophes naturelles par arrêté interministériel ou au stade de la couverture des dommages par le régime CatNat, il n'y a finalement ni pour l'un, ni pour l'autre, de critères permettant de garantir l'impartialité de ces actes. Ils dépendent de références qui ne relèvent pas seulement de l'événement naturel, ni même des conséquences de ce dernier<sup>1215</sup>. En revanche, seuls les dommages matériels pourront être couverts par le régime CatNat, les dommages corporels en étant exclus<sup>1216</sup>.

756. Toutefois, on peut constater que, dès que le formalisme de ces deux actions est correct, il y a une reconnaissance quasi systématique de la catastrophe naturelle. En effet, ce dispositif a pour but tout d'abord de faire face à l'injustice de la nature et de venir rétablir un semblant d'égalité, mais ensuite, sans doute, d'apaiser l'opinion publique lorsque les événements sont aggravés par la non intervention de l'Etat qui n'aurait pas pris toutes les mesures pour prévenir la catastrophe. Ainsi, le système joue parfois le rôle de bouclier étatique, mais aussi médiatique.

757. En définitive, le gouvernement français au travers de la loi de 1982 a su mettre en œuvre un système spécifique, non indépendant, qui permet de répondre à des

---

<sup>1210</sup> CANS (C.)(Dir.) *et al.*, *Traité de droit des risques naturels*, Paris, Le moniteur, 2014, p. 616.

<sup>1211</sup> CE 8/07/1996 n°154870, « Les dommages susceptibles d'ouvrir droit au bénéfice de l'indemnisation sont ceux qui résultent de l'intensité anormale de tout agent naturel ».

<sup>1212</sup> Art. L. 125-1 C. ass. al3. : « *Sont considérés comme les effets des catastrophes naturelles, au sens du présent chapitre, les dommages matériels directs 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.* »

<sup>1213</sup> DELHAY (J-M.), *L'assurance des catastrophes naturelles*, Le conseiller juridique pour tous, Ed. du puits fleuri, Paris 10/2005, p. 107.

<sup>1214</sup> Il appartient aux assureurs de déterminer si leurs assurés réclament leur indemnité de bon droit.

<sup>1215</sup> TA Versailles 29/02/1988, *Epoux Fonkenel*.

<sup>1216</sup> Art. L. 125-1 C. ass.

événements de forte taille, pour lesquels la loi des grands nombres ne s'applique pas<sup>1217</sup>.

758. En outre, il existe un élément déterminant dans le fonctionnement de ce régime l'incertitude (b).

b) L'incertitude liée à des événements exceptionnels.

759. Une information plus précise sur les risques pourrait paradoxalement entraîner des conséquences négatives sur le régime d'indemnisation des catastrophes naturelles. Selon le paradoxe d'Hirschleifer<sup>1218</sup>, une meilleure information n'est pas toujours souhaitable car des connaissances précises sur certains risques conduiraient à leur exclusion par l'assurance ou par les assurés<sup>1219</sup>. Selon cette théorie, les incertitudes climatiques profiteraient ainsi au mécanisme de l'assurance française des risques naturels. Elles sont un élément nécessaire à la constitution de la communauté de risque.

*« L'imprévisibilité des catastrophes naturelles, autrement dit leur caractère fortuit, est une condition fondamentale pour que de tels risques puissent être assurés. En effet, si on savait d'avance qui serait victime d'un sinistre et qui serait épargné, il ne serait plus possible de constituer une communauté de risque »<sup>1220</sup>.*

760. Une autre théorie, à l'opposé du paradoxe d'Hirschleifer, insiste sur les effets positifs d'une connaissance accrue du risque. C'est la théorie de l'effet Blackwell<sup>1221</sup>, qui part du postulat qu'avec toutes les données en sa possession, un individu, pourra davantage anticiper le risque et que la qualité des décisions que les assurés prendront ne pourra qu'être meilleure. Cette théorie fait primer l'intérêt privé sur l'intérêt commun. Toutefois, de bonnes décisions individuelles peuvent faire réaliser des économies au système collectif.

761. Dans le domaine du régime des catastrophes naturelles, il paraît évident que l'intérêt commun doit être privilégié, sans quoi le système n'aurait plus lieu d'être. L'effet Blackwell produirait dans ce cas d'espèce une sélection du risque<sup>1222</sup>. Pour

---

<sup>1217</sup> CHIAPPORI (P.-A.), *Risque et assurance*, Domino-Flammarion, Paris 1996, p. 37.

<sup>1218</sup> V. GODARD (O.), HENRY (C.), LAGADEC (P.), MICHEL-KERJAN (E.), *Traité des nouveaux risques*, *op. cit.* p 488 et 489.

<sup>1219</sup> En l'état actuel du droit ces propos doivent être nuancés dans la mesure où le régime CatNat est alimenté par une surprime obligatoire sur le contrat socle.

<sup>1220</sup> ZIMMERLI (P.), *Catastrophes naturelles et réassurance*, Swiss Re, 2003, p. 15, [en ligne]

[http://www.prevention2000.org/cat\\_nat/faits\\_ch/swiss%20re%20catnat%20et%20reassurance.pdf](http://www.prevention2000.org/cat_nat/faits_ch/swiss%20re%20catnat%20et%20reassurance.pdf) (07/06/2014)

<sup>1221</sup> Cette théorie consiste à révéler l'information, « qui doit conduire (...) à un niveau plus élevé de bien être social car elle oriente les individus vers des décisions plus efficaces en rendant le futur plus prévisible » V. Godard (O.), Henry (C.), et al., *Traité des nouveaux risques*, *op. cit.*, pp. 488 et 489.

<sup>1222</sup> Même si en l'état actuel du droit cette sélection ne serait pas possible en raison du caractère obligatoire de l'extension du régime CatNat' au contrat socle de tout contrat d'assurance.

illustration, prenons l'hypothèse d'une prévision, rendue publique, d'une submersion marine sur la Côte d'Azur en 2020, la communication de ces prévisions engendrerait une volonté accrue de la part des particuliers de s'assurer, et la volonté de la part des compagnies d'assurance de se retirer du marché pour la couverture de ce risque. La solution sera inverse dans le cas de la certitude de l'absence de survenance d'événements naturels durant une période donnée : les assurés ne souhaiteraient plus être assurés pour les risques naturels, dans la mesure où ils seraient certains de ne jamais y être soumis. Ainsi, une connaissance très pointue d'un risque pourrait condamner le système de mutualisation actuel.

762. Effectivement, si jusqu'à présent le fonctionnement du régime d'indemnisation des catastrophes naturelles a fait ses preuves et a réussi à faire face aux difficultés rencontrées, c'est grâce à un fonctionnement basé sur une faible connaissance du risque. Néanmoins, en matière de risque naturel, il est possible d'envisager, sans trop s'avancer, qu'en raison de leur extériorité, les événements naturels garderont toujours une part d'imprévisibilité, accentuée par le changement climatique, entraînant un besoin accru de recourir au régime CatNat et donc à un besoin encore plus fort de renforcer la solidarité.

763. Après avoir étudié le fonctionnement du régime, il convient désormais d'étudier son aspect financier (B).

B) La nécessité d'une disponibilité financière et d'une probabilisation du risque.

764. Lors de la création du régime d'indemnisation des catastrophes naturelles, deux difficultés se sont présentées. La première est relative à la très faible prévisibilité du risque naturel et donc des coûts; la seconde difficulté est relative au cumul possible des demandes indemnitaires. Ces difficultés sont la conséquence, en effet, d'une énorme part d'incertitude sur la date et le lieu de réalisation de l'événement naturel, même si les connaissances sur le sujet tendent à s'améliorer<sup>1223</sup>. Il faut également y ajouter que les données économiques concernant l'incidence des catastrophes naturelles sont peu nombreuses, il n'y a pas d'étude qui permette d'établir avec précision le montant des biens assurés sur le littoral français. En effet, une étude nationale sur le sujet serait très complexe à mettre en œuvre en raison principalement de l'impossibilité d'établir avec exactitude les zones impactées et encore moins les

---

<sup>1223</sup> Par exemple la caisse centrale de réassurance collecte auprès de ses cédantes des données relatives aux risques assurés et aux sinistres, ce qui permet d'avoir une meilleure connaissance des risques naturels sur le territoire. A ce titre elle élabore également ses propres outils de modélisation. [en ligne]

<http://www.ccr.fr/index.do?aid=2527102073971933610>

dommages potentiels<sup>1224</sup>. Toutefois, des études ont été faites sur les grandes villes côtières, comme Miami, New-York<sup>1225</sup> ou dans les régions les plus impactées comme le Languedoc-Roussillon<sup>1226</sup>. « Ce type d'information est de plus en plus riches et de plus en plus développées »<sup>1227</sup>, pour améliorer davantage la connaissance en la matière.

765. A ce titre, le 3 mai 2012 l'Observatoire des catastrophes naturelles a été créé. Cet organe permet de partager les données relatives aux risques entre les acteurs concernés et contribue donc davantage à l'adaptation aux risques ainsi qu'à leur couverture<sup>1228</sup>. Cependant, dans l'immédiat les données sont encore insuffisantes pour établir de manière précise le coût d'une submersion sur l'ensemble du littoral français. Aux Etats-Unis, une telle étude a été menée entre le Texas et le Maine<sup>1229</sup>. Le montant estimé des biens assurés est considérable, il s'élève à 10 000 milliards de Dollars. Ces études permettent de donner un aperçu des montants en jeu, ce qui a pour avantage :

- De diminuer la part d'incertitude,
- De rendre ce risque davantage probabilisable,
- De rendre les disponibilités de provision davantage effectives, même si une telle somme serait difficile, voire impossible à provisionner.

766. Il convient d'ajouter à l'incertitude causée par l'absence de telles informations, le fort risque d'accumulation des dommages. Effectivement, un même événement catastrophique peut provoquer des dommages à un nombre considérable d'infrastructures et de biens assurés, sur une zone géographique groupée ou éparse, donnant lieu à des demandes d'indemnisation importantes et cumulatives sur une courte période. Par conséquent, cette situation pourrait conduire tout assureur vers un fort risque d'insolvabilité, en raison du décalage certain entre le montant des primes annuelles et le montant des dommages annuels dus<sup>1230</sup>.

---

<sup>1224</sup> Tout en sachant qu'il ne sera pas pris en compte la valeur immobilière d'un bien en cas de dommage, mais la valeur de construction, à laquelle il faut ajouter les dommages indirects encore plus difficiles à déterminer.

<sup>1225</sup> GREEN (C.), HALLEGATTE (S.), *et al.* *Future flood losses in major coastal cities*, *Nature Climate Change* 3, 18/08/2013, [en ligne] <http://www.nature.com/nclimate/journal/v3/n9/abs/nclimate1979.html> (20/02/2014)

<sup>1226</sup> HALLEGATTE (S.), PRZYLUSKI (V.), *Gestion des risques naturels, Leçon de la tempête Xynthia*, éd. Quae Versailles 2012, pp. 195-219.

<sup>1227</sup> Propos de Stéphane Pallez lors de la rencontre pour le management des risques et des assurances de l'entreprise, Lyon 2013 [en ligne] [http://www.dailymotion.com/video/xxgaqp\\_amrae-lyon-2013-interview-de-stephane-pallez-pdg-de-ccr-hd\\_news?start=36](http://www.dailymotion.com/video/xxgaqp_amrae-lyon-2013-interview-de-stephane-pallez-pdg-de-ccr-hd_news?start=36) (03/02/2014)

<sup>1228</sup> Voir site de l'ONRM : <http://www.onrn.fr/>

<sup>1229</sup> MICHEL KERJAN (E-O.), « 2001-2010, La décennie du pire aux Etats-Unis », Colloque du 8 mars 2012 : L'assurance mondiale devant le défi des catastrophes, au Palais du Luxembourg, [en ligne] [http://www.irma-grenoble.com/05documentation/00bibliotheque\\_document\\_afficher.php?idDocument=2552](http://www.irma-grenoble.com/05documentation/00bibliotheque_document_afficher.php?idDocument=2552) (09/05/2012)

<sup>1230</sup> Avec les risques naturels il est possible de se retrouver plusieurs années avec zéro en termes de coût d'indemnisation dû à des catastrophes naturelles et une année avec des montants considérables pouvant s'élever à des millions d'euros.

767. Ainsi, pour faire face à ces difficultés, le législateur a donné la possibilité aux assureurs, dans le cadre du régime d'indemnisation des catastrophes naturelles<sup>1231</sup>, de se réassurer auprès de la Caisse Centrale de Réassurance<sup>1232</sup> (CCR). L'Etat actionnaire à 100% de la CCR intervient en cas de déficit de celle-ci<sup>1233</sup>. Cette garantie de l'Etat apporte, d'une part, une garantie de solvabilité et de sécurité pour les assurés et permet, d'autre part, aux assureurs de se réassurer auprès d'elle<sup>1234</sup> et de n'engager ses fonds qu'à hauteur des primes perçues<sup>1235</sup>.
768. En revanche, la CCR, pour garantir la pérennité du système, doit impérativement avoir une disponibilité financière suffisante, pour permettre de répondre à un événement de grande ampleur dans un laps de temps court. Cette obligation trouve sa source au sein de l'article L. 125-2 alinéa 4 du Code des assurances, disposant que les indemnités dues aux sinistrés doivent être payées dans un délai de 3 mois à compter de la publication de l'arrêté de catastrophe naturelle ou de la date de remise de l'état estimatif des biens endommagés ou des pertes subies<sup>1236</sup>. Dès lors, le législateur a offert la possibilité aux réassureurs et aux assureurs de constituer des provisions d'égalisation<sup>1237</sup>, en franchise d'impôt pouvant s'élever à 75% des bénéfices<sup>1238</sup>. Ces provisions d'égalisation doivent permettre de répondre aux charges afférentes aux opérations garantissant les risques dus aux événements naturels<sup>1239</sup>. Elle « comprend tous les montants provisionnés conformément aux dispositions légales ou administratives permettant d'égaliser les fluctuations des taux de sinistres pour les années à venir ou de couvrir les risques spéciaux »<sup>1240</sup>.
769. La difficulté de ces dernières années portait sur la baisse de ces provisions d'égalisation. Au début des années 90, la provision d'égalisation s'élevait à 207% des primes acquises par la CCR. Or, en 2004, elle n'était plus que de 135%, probablement en raison de sinistres toujours plus importants. Les provisions d'égalisation n'ont

<sup>1231</sup> Décret n°82-706 du 10 août 1982, relatif aux opérations de réassurance des risques de catastrophes naturelles par la caisse de réassurance. Application de l'art. 4 de la loi 82600 du 13/07/1982, JORF 11/08/1982, p. 2562.

<sup>1232</sup> Voir site CCR : <http://www.ccr.fr/index.do>

<sup>1233</sup> Voir DELHAY (J-M.), *L'assurance des catastrophes naturelles*, ed. du Puits Fleuri, Paris 10/2005, p. 65.

<sup>1234</sup> La CCR ne détient pas le monopole en matière de réassurance des risques naturels, mais elle est le premier réassureur des risques naturels. Elle est souvent privilégiée en raison de la sécurité qu'elle apporte du fait de la garantie illimitée de l'Etat.

<sup>1235</sup> V. §801 s.

<sup>1236</sup> Art. L. 125-2 al 4 C. ass. :

<sup>1237</sup> «La provision pour égalisation comprend tous les montants provisionnés conformément aux dispositions légales ou administratives permettant d'égaliser les fluctuations des taux de sinistres pour les années à venir ou de couvrir les risques spéciaux», OCDE, *Le contrôle de la solvabilité des compagnies d'assurance, Panorama des pays de l'OCDE*, 03/02/2002, p190 ; Directive Européenne n°91-674 du 19 décembre 1991, N° 91674 Concernant les comptes annuels et les comptes consolidés des entreprises d'assurance, art. 30, NOR: 391L0674, JOCE du 31 décembre 1991 page 7.

Pour le montant de ces provisions d'égalisation voir : <http://bofip.impots.gouv.fr/bofip/4575-PGP.html>

<sup>1238</sup> AMRAE, *Régime des Catastrophes naturelles, fonctionnement du régime actuel*, p3. [http://www.amrae.fr/sites/default/files/fichiers\\_upload/CatNat\\_Note%20AMRAE.pdf](http://www.amrae.fr/sites/default/files/fichiers_upload/CatNat_Note%20AMRAE.pdf) (03/09/2012)

<sup>1239</sup> Art. 39 quinquies G, CGDI.

<sup>1240</sup> Directive Européenne n°91-674 du 19 décembre 1991, *op. cit.*, Art. 30.



cessé de décroître depuis 1992 et, même si le montant des réserves de la CCR et de la provision d'égalisation pour 2003 s'élevait à 995 millions d'Euros, il n'en demeure pas moins que ce montant reste faible<sup>1241</sup>. En 2009, les assureurs ont révisé les primes à la hausse<sup>1242</sup>, révision poursuivie en 2011 en matière d'assurance automobile et d'habitation pour faire face selon les assureurs « à une dérive de la charge de sinistres depuis 2009 »<sup>1243</sup>. Effectivement, l'année 2010 a connu une forte sinistralité au niveau national avec notamment la tempête Xynthia et les inondations du Var, entraînant « un solde technique net négatif de 85,1 millions d'euros », alors que le solde était positif avec 446 millions d'euros en 2009<sup>1244</sup>. Malgré les hausses des primes opérées sur les contrats d'assurance la balance entre dépenses et recettes n'est pas équilibrée. Par conséquent, pour compenser les pertes de 2010, une reprise a été effectuée sur les provisions d'égalisation.

770. L'année 2011 en France a connu moins d'événements climatiques que l'année précédente, en dehors des inondations de novembre dans le Var<sup>1245</sup>. En conséquence, le chiffre d'affaire de la réassurance lié aux risques de catastrophes naturelles en France et supérieur en 2011 par rapport à 2010 en raison de la baisse des sinistres, mais aussi des hausses tarifaires appliquées par les assureurs entre ces deux périodes<sup>1246</sup>. L'année 2011 a permis de doter la provision d'égalisation d'une somme importante, soit en l'espèce plus de 327 millions d'euros<sup>1247</sup>. Le déroulé de l'année 2012 est semblable à celui de 2011, avec de faibles catastrophes au niveau national et un chiffre d'affaire des assureurs toujours en hausse, 5% par rapport à 2011, en raison là aussi de hausses tarifaires des assureurs, qui se poursuivent depuis 3 ans<sup>1248</sup>.

771. Néanmoins, il est difficile de réaliser un comparatif entre ces dix dernières années en raison notamment de la variation des cotisations<sup>1249</sup> qui viennent fausser toutes réelles comparaisons. Si les provisions d'égalisation étaient en baisse dans les

---

<sup>1241</sup> MTETM, *Note à l'attention de Monsieur le Ministre des transports de l'équipement, du tourisme et de la mer du 5 octobre 2009*, Affaire n°2004-0304-01, note12, p8.

<http://www.ladocumentationfrancaise.fr/var/storage/rapports-publics/064000106/0000.pdf> (06/10/2009)

<sup>1242</sup> CCR, *Rapport annuel 2010*, p. 12, [en ligne]

[http://www.ccr.fr/blobs/com.cardiweb.cardiboxv6.cm.business.Article/1965029280521913389/documentJoint/1/ccr\\_ra\\_2010.pdf](http://www.ccr.fr/blobs/com.cardiweb.cardiboxv6.cm.business.Article/1965029280521913389/documentJoint/1/ccr_ra_2010.pdf) (12/11/2013)

<sup>1243</sup> DGCCRF, *L'évolution des cotisations d'assurance automobile et habitation*, 01/2011, p. 9, [en ligne] <http://www.economie.gouv.fr/files/finances/services/rap11/110121-rap-hausse-tarifs-assurance.pdf> (12/11/2013)

<sup>1244</sup> *Ibid.* p18.

<sup>1245</sup> CCR, *Rapport annuel 2011*, p6 [en ligne]

[http://www.ccr.fr/blobs/com.cardiweb.cardiboxv6.cm.business.Article/2246195071118475945/documentJoint/1/ccr\\_ra\\_2011.pdf](http://www.ccr.fr/blobs/com.cardiweb.cardiboxv6.cm.business.Article/2246195071118475945/documentJoint/1/ccr_ra_2011.pdf) (05/12/2012)

<sup>1246</sup> *Ibid.*, p12.

<sup>1247</sup> *Ibid.*, p. 18.

<sup>1248</sup> CCR, *Rapport Annuel 2012*, p12 [en ligne]

[http://www.ccr.fr/blobs/com.cardiweb.cardiboxv6.cm.business.Article/2517093690869022772/documentJoint/1/ccr\\_ra\\_2012.pdf](http://www.ccr.fr/blobs/com.cardiweb.cardiboxv6.cm.business.Article/2517093690869022772/documentJoint/1/ccr_ra_2012.pdf) (12/12/2013)

<sup>1249</sup> FFSA-GMA, *Etude, l'assurance des catastrophes naturelles en 2011*, 04/2013.

[http://www.mrn.asso.fr/system/files/1\\_assurance\\_des\\_catastrophes\\_naturelles\\_2011\\_0.pdf](http://www.mrn.asso.fr/system/files/1_assurance_des_catastrophes_naturelles_2011_0.pdf) (05/2013)



années 90, elles sont depuis les années 2000 en hausse (hormis 2010)<sup>1250</sup>, mais en raison principalement de l'augmentation des tarifs assurantiels. En revanche, si les provisions d'égalisation semblent augmenter d'année en année, il n'est pas établi que ce schéma se poursuive à long terme. D'une part, les assureurs ne pourront pas augmenter le prix des contrats indéfiniment, d'autre part, il ne faut pas exclure que la sinistralité exceptionnelle de 2010 ne soit plus une exception. Effectivement, même si entre 2011 et 2013 la sinistralité nationale a été faible, il ne faut pas oublier qu'elle a été importante pour d'autres pays, comme par exemple les Etats-Unis fortement touchés en 2012 par le passage de la Tempête Sandy avec 28.2 milliards de dollars de pertes assurées. La Caisse Centrale de Réassurance<sup>1251</sup> (CCR), a renoncé depuis plusieurs années à souscrire des risques aux Etats-Unis, ce qui explique le très faible impact de cet événement<sup>1252</sup>. Si ces événements avaient touchés le territoire national, les chiffres et analyses auraient été tout autre.

772. Par conséquent, le système français, malgré sa robustesse et la hausse de ses provisions d'égalisation CatNat, ne semble pas en mesure de faire face à un événement de grande ampleur tel qu'un séisme sur la Côte d'Azur<sup>1253</sup> ou qu'une crue centennale de la Seine<sup>1254</sup>.

773. Ainsi, les provisions d'égalisation doivent être revues à la hausse. Des provisions trop faibles pourraient contraindre l'Etat à intervenir de manière importante dans les années ou décennies à venir si des années telles que 2010 en terme de sinistralité devaient se produire. Il conviendrait d'expliquer pourquoi dans les années 90 la provision d'égalisation pouvait atteindre 207% du montant des primes ou cotisations. Une sinistralité moindre était-elle l'unique explication, ou d'autres pistes devraient être étudiées, comme celle des dividendes aujourd'hui versés aux actionnaires<sup>1255</sup>. Il serait ainsi nécessaire d'imposer davantage de transparence dans la gestion du régime pour préserver la pérennité du système.

774. Une analyse de droit comparé témoigne de provisions importantes dans de nombreux systèmes de nos pays voisins. Par exemple, les réserves et provisions d'égalisation du système assurantiel espagnol, le *consorcio de compensacion de*

---

<sup>1250</sup> Voir Graphique CCR rapport annuel 2011, *op. cit.* p. 21.

<sup>1251</sup> La Caisse Centrale de Réassurance est habilitée à couvrir en réassurance, avec la garantie de l'Etat, les risques entrant dans le champ d'application de cette loi. (Décret n°82-706 du 10 août 1982).

<sup>1252</sup> CCR, Rapport annuel 2012, *op. cit.* p. 20.

<sup>1253</sup> « Un séisme majeur sur la côte d'azur pourrait atteindre (en termes de dommages) les 12 milliards d'euros », DELHAY (J-M), *op. cit.*, p. 53.

<sup>1254</sup> Une crue centennale de la Seine pourrait s'élever en termes de dommage entre 18 et 20 milliards d'euros. POLITI (C.), « Ouragan Sandy à Paris ? Le scénario catastrophe », *L'Express*, 30/10/2012,

[http://www.lexpress.fr/actualite/societe/ouragan-sandy-a-paris-le-senario-catastrophe\\_1181488.html](http://www.lexpress.fr/actualite/societe/ouragan-sandy-a-paris-le-senario-catastrophe_1181488.html)

(15/11/2012) et MASQUELIER (T.), MICHEL (P.), « Trente ans d'assurance des catastrophes naturelles », *La jaune et la rouge, La revue de la communauté polytechnique*, 05/2011, N° 665,

<http://www.lajauneetlarouge.com/article/trente-ans-dassurance-des-catastrophes-naturelles#.VL91vkeG80E>

(21/01/2015)

<sup>1255</sup> Voir CCR, Rapport annuel 2012, 83p.

*seguros*, s'élèvent à plus de 5 fois son chiffre d'affaire<sup>1256</sup>. Quant au marché de l'assurance britannique il semble qu'il puisse faire face à un événement naturel catastrophique ayant un retour bi-centennal<sup>1257</sup>. En Suisse, les établissements cantonaux ont accumulé l'équivalence de 12 années de sinistralité soit 3 950 millions d'euros.

775. Après avoir étudié les éléments indispensables au fonctionnement du régime CatNat, il convient désormais d'étudier la solidarité, véritable clef de voûte du système (§2).

## **§2) La solidarité, clef de voûte du système.**

776. Le régime d'indemnisation des catastrophes naturelles présente des spécificités sur bien des points. L'une d'entre elles repose sur son fonctionnement basé sur le principe de solidarité. Ce principe tire sa source de différents fondements sans lesquels une telle approche du risque serait inenvisageable (A). La solidarité est le socle du système, sans elle il n'aurait pu perdurer, ni même exister. Cette solidarité repose sur l'ensemble des acteurs du risque. De manière horizontale, les assurés participent au régime CatNat tous indépendamment de leur soumission au risque, de manière verticale, l'Etat apporte sa garantie illimitée, rendant possible le fonctionnement du régime(B).

### **A) Le fondement de la solidarité.**

777. Le principe de solidarité régissant le régime d'indemnisation des catastrophes naturelles fait partie des valeurs communes françaises, ce qui ne l'empêche pas de devoir être imposé par la loi (1). Cette solidarité, malgré ses deux niveaux (solidarité entre assurés et solidarité nationale) doit être nuancée, elle n'est pas totale (2).

#### **1) Une solidarité garantie par la constitution.**

778. Dans un schéma classique d'assurance, la mutualité concerne l'ensemble des assurés soumis au même type de risque. Les individus décident de souscrire une

---

<sup>1256</sup> MEDDTL, *Mission d'enquête sur le régime d'indemnisation des victimes de catastrophes naturelles*. Rapport de synthèse, 09/2005, p 25 note 12.

<sup>1257</sup> MTETM, *Note à l'attention de Monsieur le Ministre des transports de l'équipement, du tourisme et de la mer*, *op. cit.* p8.

assurance pour un type de risque précis. La mutualisation des risques « classiques<sup>1258</sup> » ne s'envisage que pour des risques « raisonnables », sans quoi l'opération perdrait tout son intérêt<sup>1259</sup>.

779. Pour pouvoir faire face à l'aléa des catastrophes naturelles qui ne peut relever de l'assurance classique, le schéma est différent, le cadre repose sur la mutualisation nationale des assurés. Elle se traduit par la solidarité nationale à travers une extension aux contrats d'assurance dommages aux biens et perte d'exploitation<sup>1260</sup> soumise à une prime additionnelle exprimée en pourcentage de la prime principale. Ainsi, tout assuré qui souscrit à un de ces contrats paye une cotisation d'assurance contre les catastrophes naturelles, quel que soit son degré d'exposition au risque. En conséquence, des personnes peu soumises aux risques, voire pas du tout, contribuent à l'indemnisation de ceux qui le sont, parfois très lourdement<sup>1261</sup>. C'est ce mécanisme qui rend possible l'indemnisation de risques qui ne le serait pas par la seule technique de la mutualisation.

780. Les fondements sur lesquels repose le principe de solidarité remontent d'un point de vue historique et juridique, à la fin de la seconde guerre mondiale. La solidarité fait partie intégrante du préambule de la constitution de 1946<sup>1262</sup>, « la Nation proclame la solidarité et l'égalité de tous les français devant les charges qui résultent des calamités nationales ». C'est sur cette solidarité que se fonde la loi relative au régime d'indemnisation des catastrophes naturelles. Cette solidarité au sein du régime CatNat ne repose pas sur tous « les français<sup>1263</sup> », mais sur une partie d'entre eux, les assurés<sup>1264</sup>, qui contribuent à l'équilibre du système. Mais en cas de défaillance du régime c'est l'Etat qui interviendra et c'est donc la solidarité de tous les Français qui sera mise à contribution.

781. Cette solidarité qui peut paraître parfois inéquitable à l'égard de l'ensemble des assurés est la résultante d'une « socialisation du risque »<sup>1265</sup>. Elle est rendue possible

---

<sup>1258</sup> Ceux pouvant faire l'objet d'une couverture assurantielle traditionnelle.

<sup>1259</sup> BEIGNER (B.), *Droit des assurances*, Monchrestien Lextenso edition, Paris 2011, p. 15.

<sup>1260</sup> Art. L. 125-2 al1 C. ass.

<sup>1261</sup> MAGNAN (S.), Solidarité et catastrophe naturelle, *Revue risque, Les cahiers de l'assurance*, 2000, n°42, pp. 89-93.

<sup>1262</sup> Préambule de la constitution du 27 octobre 1946.

<sup>1263</sup> Pour les personnes ne disposant pas d'assurance contre les catastrophes naturelles soit moins d'un pourcent de la population métropolitaine, ils pourront percevoir des aides de l'Etat.

<sup>1264</sup> Ceux qui ont souscrit un contrat d'assurance multirisque. V. LANDEL (J.), *Lexique des termes d'assurance*, l'argus de l'assurance, 7<sup>ème</sup> ed. 2014, p. 374.

<sup>1265</sup> « L'évolution ainsi constatée vers une plus grande " socialisation du risque " qui fait appel à une solidarité élargie, y compris nationale, participe de l'idée qu'il y a des risques dont il serait injuste de ne pas partager la charge. Elle permet l'indemnisation de risques mal identifiés a priori ou dont l'échelle potentielle rend difficile la couverture par le seul jeu des mécanismes classiques d'assurance. Elle répond à l'évolution des risques eux-mêmes et de leur perception. Elle est l'œuvre commune du législateur, le cas échéant inspiré ou relayé par les partenaires sociaux, du juge et des assurances et mutuelles ». Voir Conseil d'Etat, Responsabilité et socialisation du risque, Rapport public 2005, [en ligne] <http://www.conseil-etat.fr/fr/rapports-et-etudes/-responsabilite-et-socialisation-du-risque.html> (06/07/2012)

et nécessaire par l'incertitude liée au risque, mais aussi, surtout en France, par un attachement culturel<sup>1266</sup>. Le fait de participer à la sinistralité d'un risque auquel certains ne seront jamais soumis est accepté. D'une part, parce que la réciprocité pourrait être vraie, d'autre part, parce que le système social français, qu'il s'agisse de la création de la sécurité sociale et de la retraite en 1946<sup>1267</sup>, ou encore de l'assurance chômage en 1958, est construit sur un modèle de solidarité nationale.

782. Si ce système tend à s'effriter, au profit d'une société de plus en plus fondée sur des logiques de marché, de consumérisme et donc toujours plus individualiste<sup>1268</sup>, il n'en demeure pas moins qu'elle reste encore inscrite dans les valeurs communes. La solidarité se trouve être primordiale dans la loi de 1982, pour autant il serait probablement illusoire, mais également dénué de sens d'imaginer un système reposant sur une solidarité spontanée.

783. La solidarité est imposée par l'assurance<sup>1269</sup>, elle-même rendue obligatoire par le biais de la loi. Cette obligation d'assurance répond aux besoins de sécurité toujours plus forts de la société. Dans ce domaine, la France est « championne d'Europe – et même du monde »<sup>1270</sup>. Elle détient le record des assurances obligatoires<sup>1271</sup>.

784. Cette obligation a pour but de renforcer la protection des individus, dans deux directions, d'une part, d'assurer la solvabilité de toute personne pouvant causer un dommage à un tiers, d'autre part, de rendre supportable l'insupportable, en faisant jouer la solidarité au travers du système assurantiel. Un événement catastrophique, économiquement insupportable pour une population touchée, devient soutenable si son coût est réparti sur le plus grand nombre<sup>1272</sup>.

785. Ainsi, la loi du 13 juillet 1982<sup>1273</sup>, pose le caractère obligatoire de l'assurance contre les catastrophes naturelles par un mécanisme ad hoc afin de couvrir des risques qui se révéleraient inassurables<sup>1274</sup> par l'assurance traditionnelle au travers du jeu de la solidarité, rendue obligatoire par la loi. L'obligation d'assurance s'avère être ainsi une

---

<sup>1266</sup> CGDD, *Le régime d'assurance des catastrophes naturelles en France métropolitaine entre 1995 et 2006*, Etudes et documents, 05/2010, n°22 p. 6.

<sup>1267</sup> Le préambule de la constitution du 27 octobre 1946 reconnaît le droit de tous à la protection de la santé; Loi n°46-1146 du 22 mai 1946 portant généralisation de la sécurité sociale.

<sup>1268</sup> Voir notamment METAIS (A.), « Pourquoi la société moderne devient-elle plus individualiste ? Projet personnel des Humanités », INSA de Lyon, [en ligne] <http://sociologos.insa-lyon.fr/files/rte/file/SOCIOLOGOS/RESSOURCES/MANAGEMENT/PPH-individualisme.pdf>

<sup>1269</sup> C'est le cas de la couverture des risques naturels. La participation au régime d'indemnisation des catastrophes naturelles n'est pas obligatoire en elle-même, mais elle le devient dès lors que l'on contracte une assurance multirisque.

<sup>1270</sup> LEMASSON (A-T.) « Réflexion générale sur le droit commun de l'assurance obligatoire », *RGDA*, 2011 n°2, p. 423.

<sup>1271</sup> Plus d'une centaine d'assurances obligatoires en France.

<sup>1272</sup> V. GRABER (C.), « L'obligation d'assurance : protection du consommateur ou bouleversement des fondamentaux d'offre et de demande », *Risques, Les cahiers de l'assurance* n°64, 12/2005.

<sup>1273</sup> Loi n°82-600 du 13 juillet 1982 *op. cit.*

<sup>1274</sup> Art. L. 125-1 (mod. par L. n°92-665, 16 juill. 1992) C. ass.

sécurité pour l'assuré. En revanche, elle constitue une décision difficile à prendre pour les pouvoirs publics. Créer une obligation d'assurance est une décision contraignante puisqu'elle vise à imposer le principe même du recours à la sécurité par l'assurance<sup>1275</sup>. En tout état de cause, cette assurance obligatoire permet à la France de disposer d'une couverture des plus efficaces pour le risque de submersion marine. Sans cette solidarité obligatoire, le système actuel ne pourrait perdurer.

786. Pour autant, cette solidarité n'est pas absolue. Elle est modérée par la loi (2).

## 2) Une solidarité relative.

787. Au sein du régime instauré par la loi de 1982, il existe deux formes de solidarité, la solidarité publique garantie par l'Etat et la solidarité privée des assurés entre eux<sup>1276</sup>. Lors de l'adoption de la loi de 1982, une question relative au degré de solidarité a fait débat. Deux points de vue se sont affrontés ; d'un côté ceux prônant la solidarité à tout prix, de l'autre ceux prônant un dispositif davantage préventif. La première opinion a été soutenue par les Députés Toubon et Gouzes. Pour ces deux députés, exclure de la garantie ou imposer un prix plus fort aux personnes les plus exposées reviendrait à vider de son sens la loi de 1982 et surtout son esprit basé sur la solidarité<sup>1277</sup>. Le rapporteur de la commission des lois, Monsieur Richard avait quant à lui un avis bien différent sur la question. Pour lui un dispositif obligeant les compagnies à couvrir les risques naturels sans exclusion ni modulation serait non seulement inéquitable, mais surtout inefficace, puisque cette garantie obligatoire se greffe sur un contrat d'assurance qui, lui ne l'est pas<sup>1278</sup>. Monsieur Toubon et Monsieur Gouzes prônaient davantage la solidarité et Monsieur Richard la prévention.

788. La solution qui a été adoptée est finalement un compromis entre solidarité et prévention. La prévention se retrouve aujourd'hui dans le Code des assurances avec par exemple l'article L. 125-1 qui dispose que :

*« (...) sont considérés comme les effets des catastrophes naturelles, au sens du présent chapitre, les dommages matériels directs non assurables ayant eu pour cause déterminante l'intensité anormale d'un agent naturel, lorsque les mesures habituelles à*

---

<sup>1275</sup> LEMASSON (A-T.), « Réflexion général sur le droit commun de l'assurance obligatoire », *op. cit.* n°2 p. 427.

<sup>1276</sup> V. *supra* §778 s.

<sup>1277</sup> ASSEMBLEE NATIONALE, 2<sup>ème</sup> séance du 2 juin 1982, M. Toubon « *il serait vraiment absurde, dans le cadre d'un texte relevant de l'esprit de la solidarité, de vouloir priver du bénéfice de cette solidarité ceux qui sont les plus exposés aux risques.* (p. 19) (...) *ce serait aller à l'encontre du but que nous poursuivons que de permettre aux compagnies d'assurance de moins couvrir ce risque.* (p. 23)

M. Gouzes « (...) *vouloir imposer un malus aux victimes de catastrophes naturelles, cela serait contraire à l'esprit de solidarité que nous avons voulu créer.* » (p. 19)

<http://archives.assemblee-nationale.fr/7/cri/7-1981-1982-ordinaire2.asp>

<sup>1278</sup> Commission des lois, rapport n°861 de M. Alain RICHARD, déposé le 13 mai 1982.

*prendre pour prévenir ces dommages n'ont pu empêcher leur survenance ou n'ont pu être prises (...) »*

789. Cet article vient ainsi garantir la couverture des dommages et donc faire jouer la solidarité uniquement si les mesures de prudence qui pourraient être qualifiées de censées, voire de normales, sont prises. La solidarité instituée par le régime des catastrophes naturelles n'est donc pas une solidarité à « tout prix », mais une solidarité modérée qui intervient dans les limites posées par le devoir de prévention. Par exemple conformément à l'article L. 125-6 du code des assurances, dans le but de dissuader toute nouvelle construction, les assureurs ne sont pas tenus de couvrir les personnes qui s'installent dans des zones classées inconstructibles par un PPR après la publication de celui-ci et « peuvent également refuser de couvrir un risque, dès lors que des biens et des activités sont installées en violation des règles d'urbanisme en vigueur lors de leur implantation »<sup>1279</sup>. Cependant, le refus ne peut se faire que lors de la conclusion où lors du renouvellement du contrat d'assurance<sup>1280</sup>.

790. Dans la pratique, cependant, ces propos sont à nuancer, il est effectivement rare qu'une compagnie d'assurance refuse d'indemniser une personne qui se trouve être en contrariété avec la loi, dans la mesure notamment où les assureurs n'ont pas forcément connaissance de cette illégalité. Par exemple en Charente-Maritime, en 2010, dans le seul secteur de la Pointe à l'Aiguillon sur mer, 62 biens pour lesquels aucun permis de construire n'aurait été délivré ont bénéficié d'indemnisation<sup>1281</sup>. Ces « dérogations » confortent d'une part, des comportements abusifs et réduisent à néant tout effort de prévention et sont d'autre part, injuste envers les autres personnes en conformité avec la législation.

791. Ainsi, si le souhait de la loi de 1982 était de nuancer la solidarité principalement par le devoir de prévention<sup>1282</sup>, dans la pratique cette prévention est parfois difficilement applicable. En revanche, si elle l'était, la solidarité se trouverait équilibrée : elle n'exige pas la prévention des dommages imprévisibles, mais n'accorde pas pour autant l'indemnisation des dommages résultant d'un défaut de prévention<sup>1283</sup>.

792. Ce système basé sur la solidarité semble bon dans la théorie, il peut en revanche être discuté en pratique(B).

## B) Une solidarité discutable.

---

<sup>1279</sup> OLAGNIER (B.), « L'assurance des catastrophes naturelles », Thèse, Faculté de droit et de science politique d'Aix-Marseille, Institut des Assurances, PUAM, 1<sup>er</sup> trimestre 1984, p. 73.

<sup>1280</sup> Art. L. 125-6 C. ass. A13.

<sup>1281</sup> Les assureurs ont participé à hauteur des dommages qu'ils auraient indemnisé dans une situation "classique"; COUR DES COMPTES, *Les enseignements des inondations de 2010 sur le littoral atlantique (Xynthia) et dans le Var-Juillet*, Rapport public thématique, 07/2012, p. 155.

<sup>1282</sup> Art. L. 125-1 al3 C. ass.

<sup>1283</sup> OLAGNIER (B.), « L'assurance des catastrophes naturelles », *op.cit*, p. 35.

793. Afin de gagner la confiance des assurés et des assureurs, le régime d'indemnisation des catastrophes naturelles, bénéficie de la garantie illimitée de l'Etat qui lui apporte une solvabilité à toute épreuve (1). Toutefois, ce système est perfectible (2).

1) L'Etat assureur de dernier recours.

794. L'Etat est l'assureur de dernier recours, c'est lui qui répond de la catastrophe dans l'éventualité où la Caisse Centrale de Réassurance (CCR) serait dans l'impossibilité de remplir ses obligations<sup>1284</sup>. Cette garantie ultime de l'Etat a été considérée conforme à la constitution par le Conseil Constitutionnel dans une décision du 27 septembre 2013<sup>1285</sup> suite à une question prioritaire de constitutionnalité<sup>1286</sup>, « aux fins de déterminer si cet article ne conférerait pas à la CCR un avantage concurrentiel à l'égard des réassureurs privés »<sup>1287</sup>.

795. Cette garantie illimitée de l'Etat permet le fonctionnement du régime d'indemnisation des catastrophes naturelles. En l'absence d'une telle garantie, les assureurs n'auraient pas accepté de couvrir le risque de catastrophe naturelle, en raison de la trop grande part d'incertitude relative au risque et à l'insolvabilité encourue. Cette garantie apportée par l'Etat, assure aux assureurs et réassureurs leur solvabilité et apporte la certitude aux assurés d'être indemnisés de manière systématique. Ainsi, dès lors que la charge de sinistre de la CCR atteint 90% du total des provisions pour égalisation et de la réserve spéciale CatNat, soit un cas de sinistralité exceptionnelle, l'Etat intervient, empêchant ainsi toute insolvabilité du régime d'indemnisation des catastrophes naturelles. Cette sécurité permet à la CCR de proposer aux assureurs des contrats de réassurance sans limite supérieure de couverture. La réassurance permet à l'assureur d'avoir « une plus grande sécurité des fonds propres et une solvabilité garantie, elle les autorise à accroître leur capacité disponible, et à avoir une liquidité plus importante »<sup>1288</sup>. Concrètement l'assuré s'assure auprès d'un assureur qui lui-même se réassure auprès de la caisse centrale de réassurance. La contrepartie de l'intervention de l'Etat est la constitution de provisions pour égalisation par les assureurs. Sans ce partenariat public-privé, l'assurance des risques naturels ne pourrait exister. Ainsi, l'Etat intervient sur trois points :

---

<sup>1284</sup> Art. L. 431-9 C. ass.

<sup>1285</sup> Conseil Constitutionnel, Décision n°2013-344 QPC.

<sup>1286</sup> CE 11/07/2013, SA européenne SCOR SE, req. N° 367664.

<sup>1287</sup> CANS (C.)(Dir.), *Traité de droit des risques naturels*, ed. Le moniteur, Paris 2014, p. 611.

<sup>1288</sup> SCOR, *Le métier de la réassurance*, [en ligne] <http://www.scor.com/fr/le-groupe/notre-metier.html> (15/01/2015)



- Il donne une garantie illimitée aux assureurs<sup>1289</sup>.
- Il impose aux assureurs la constitution de provisions d'égalisation<sup>1290</sup>, ce qui leur permet de pouvoir normalement disposer de fonds suffisants pour répondre aux événements à venir dans les délais impartis par la loi<sup>1291</sup>.
- Il intervient sur des considérations éthiques, un risque naturel est inhérent à une personne, même si le caractère inhérent peut être nuancé et discuté. En revanche, lorsque la personne ne s'est pas elle-même mise dans une situation à risque, il serait injuste que celle-ci se trouve dépossédée de ses biens en raison d'un coup du sort. L'Etat vient donc tenter de réparer cette injustice.

796. Effectivement grâce à cette solidarité étatique, peu importe l'ampleur de la catastrophe, la solvabilité du régime est garantie ainsi que celle des assurés et des assureurs. Jusqu'à présent la garantie de l'Etat n'a été sollicitée qu'une seule fois en 2000<sup>1292</sup>, pour un montant de 262,8 millions d'euros<sup>1293</sup>. Cette intervention peut fréquente de l'Etat témoigne de la robustesse du système.

797. Suite aux dommages engendrés par la catastrophe Xynthia, les provisions du régime CatNat ont évité à l'Etat d'être mis directement à contribution<sup>1294</sup>. En revanche, dans un contexte catastrophique toujours plus fort, la garantie de l'Etat pourrait être sollicitée de manière plus fréquente. Il pourrait être envisagé qu'un jour il ne puisse plus honorer ses engagements. Néanmoins, ces propos sont à nuancer dans les pays développés. En effet, leur « économie diversifiée permet d'absorber les pertes économiques jusqu'à un certain point et la plupart ont des avoirs qui sont assurés »<sup>1295</sup>. Il est donc tout à fait probable que la société Française soit suffisamment résiliente pour faire face aux catastrophes à venir.

798. Il n'en demeure pas moins qu'un certain nombre d'ajustements relatifs à son fonctionnement devrait être mis en œuvre pour assurer la pérennité du régime d'indemnisation des catastrophes naturelles (2).

---

<sup>1289</sup> Art. L. 431-9 C. ass.

<sup>1290</sup> Art. 39 quinquies G CGI.

<sup>1291</sup> Art. L. 125-2, C. ass.

<sup>1292</sup> Suite aux événements de 1999, qui englobe intempéries de décembre 1999, également la sécheresse et inondation du sud de la France du 12 et 14 novembre 1999.

<sup>1293</sup> Suite aux événements de 1999, qui englobe intempéries de décembre 1999, également la sécheresse et inondation du sud de la France du 12 et 14 novembre 1999 ; CGDD, « Assurance des risques naturels en France : sous quelles conditions les assureurs peuvent ils inciter à la prévention des catastrophes naturelles ? » Etudes et documents p 42 ; Hallegatte (S.), Przulski (V.), *Gestion des risques naturels, Leçon de la tempête Xynthia*, p. 182.

<sup>1294</sup> V. *supra* §799.

<sup>1295</sup> PNUE, G.R.I.D., *L'avenir de l'environnement mondial 3, Catastrophes naturelles* :

<http://www.grida.no/publications/other/geo3/?src=/geo/geo3/french/448.htm> (30/10/2013)



## 2) Un fonctionnement potentiellement discutable.

799. La prise en charge de l'indemnisation au titre du régime d'indemnisation des catastrophes naturelles est gérée par les sociétés d'assurance. Ils peuvent se réassurer auprès de la caisse centrale de réassurance pour bénéficier de la garantie illimitée de l'Etat. La quote-part et le stop loss<sup>1296</sup> sont les deux techniques assurantielles possibles pour réassurer les risques naturels. Le stop loss est préféré par les assureurs, en raison de sa couverture illimitée garantie par l'Etat. Dans ce schéma, en cas de sinistralités les assureurs n'engagent que le montant des primes qu'ils ont perçus au cours d'une même année. Ils ne peuvent pas perdre une somme supérieure à ce montant.

800. La Caisse Centrale de Réassurance quant à elle partage le risque. Elle interviendra financièrement uniquement lorsque le montant des sinistres annuels dépasse le montant de la franchise fixée contractuellement<sup>1297</sup>. De ce fait, si le pourcentage de cession en quote-part est de 50% et que les primes encaissées sont de 1 000 000 euros :

- Si la ou les sinistralités annuelles sont inférieures à ce montant, 50% seront à la charge des assureurs et les 50 autres à la charge de la CCR.
- Si la ou les sinistralités annuelles sont supérieures au montant des primes encaissées, les assureurs n'engageront que le montant des primes encaissées et la CCR indemniserà la différence, soit le montant des indemnisations à verser déduites du montant des indemnités versées par les assureurs<sup>1298</sup>.

801. Ainsi, il est facile d'en déduire que le régime des catastrophes naturelles ne représente aucune perte pour les assureurs. Au cours d'un même exercice, le seul risque et le risque maximum pour l'assureur, est de déboursier la franchise du traité CCR et ce, quel que soit le niveau de sinistralité. « La franchise du traité CCR représente donc le montant maximum qu'un assureur sera amené à supporter au cours d'un même exercice, et ce, quel que soit le niveau de sinistralité »<sup>1299</sup>. Les assureurs, en garantissant les risques de catastrophes naturelles selon le fonctionnement actuel, n'ont rien à perdre et tout à y gagner.

---

<sup>1296</sup> Stop loss ou garantie en excédant des pertes annuelles.

<sup>1297</sup> ONRM, *Le régime d'indemnisation des catastrophes naturelles*, 17/11/2011, pp. 11-12 [en ligne] <http://www.onrn.fr/site/binaries/content/assets/documents/plaquette-regime-cat-nat-2011-vf.pdf> (18/12/2014); CCR, *Les catastrophes naturelles en France*, 05/2010, pp. 19-20, [en ligne] <http://www.ccr.fr/blobs/com.cardiweb.cardiboxv6.cm.business.Article/1721011825312530551/documentJoint/1/presentation%20cat%20nat%202010%20vf.pdf> (23/06/2010)

<sup>1298</sup> V. ONRM, *Régime CatNat*, p. 12, [en ligne] <http://www.onrn.fr/binaries/content/assets/onrn/plaquette-regime-cat-nat-2011-vf.pdf>

<sup>1299</sup> CCR, *Les catastrophes naturelles en France*, *op. cit.*, p. 19.

802. Pour autant, le montant des frais de gestion du régime CatNat qui correspondent aux frais d'acquisition, aux frais d'administration et aux frais de gestion, ont suscité des questionnements. En effet, les frais d'acquisition sont très faibles, en raison du caractère obligatoire du contrat (pas besoin de démarchage commercial pour obtenir des clients) bénéficiant d'une clause type (pas besoin de rédiger un contrat particulier), les frais administratifs sont eux identiques à celui du contrat support, et seul les frais de gestion des sinistres peuvent être plus élevés en raison de la spécificité des contrats. Pour autant, le montant de ces frais de gestion sont considéré comme l' « un des aspects choquants du système »<sup>1300</sup>. En effet, « est-il raisonnable d'imputer le taux de frais généraux moyen à un régime additionnel qui ne coûte rien en perception et en démarche commerciale ? »<sup>1301</sup>.
803. Un rapport du Comité Interministériel de l'évaluation des politiques publiques en 1997<sup>1302</sup> dénonçait les coûts de fonctionnement du système. Les assureurs prélèvent avec l'accord de l'Etat des frais de gestion considérables sur des opérations sur lesquelles ils ne risquent aucune perte et sur lesquelles ils n'ont aucun coût, dans la mesure où le régime d'indemnisation des catastrophes naturelles vient simplement « s'annexer » aux contrats dommages. Entre 1982 et 1995, les assureurs ont fait 1,7 milliards d'euros de recette hors primes<sup>1303</sup>. La France est un des seuls pays européens (voire le seul) à avoir des frais de gestion aussi élevés. Pour exemple, les frais de gestions des assureurs espagnols représentent seulement 10% des primes totales<sup>1304</sup>. Les frais de gestion semblent d'autant plus aberrants que les provisionnements du régime d'indemnisation Français sont trop faibles et paradoxalement, les cotisations ne cessent de croître sous prétexte de l'augmentation des sinistres.
804. Des propositions visant à restreindre le montant de ces frais ont déjà été faites. Il conviendrait de les étudier à nouveau, elles reposent d'une part sur la limitation des frais de gestion. « Le principe d'une telle mesure est d'imposer à tout ou partie des frais de ne pas dépasser une norme qui peut être fixée soit en pourcentage, soit en valeur absolue »<sup>1305</sup>. D'autre part, sur la limitation de la nature des frais pris en compte.

---

<sup>1300</sup> BOURRELIER (P-H.), *et al.*, *Les catastrophes naturelles, Le grand cafouillage*, ed. Ossman Eyrolles Santé&Société, 05/2000, p. 70.

<sup>1301</sup> *Idem.*

<sup>1302</sup> COMITE INTERMINISTERIEL DE L'EVALUATION DES POLITIQUES PUBLIQUES ET 1<sup>er</sup> MINISTRE, (Commissariat général du plan), *La prévention des risques naturels - Rapport du comité interministériel de l'évaluation des politiques publiques*, (présidée par P-H Bourrelier), ed. La documentation française, Paris 1997.

<sup>1303</sup> GODARD (O.), HENRY (C.), LAGADEC (P.), MICHEL-KERJAN (E.), *op. cit.* p. 454.

<sup>1304</sup> 5% pour les assureurs et 5% pour le consortium.

<sup>1305</sup> GOUVERNEMENT, rapport au parlement en application de l'article 88 de la loi n° 96-314 du 12 avril 1996 portant diverses dispositions d'ordre économique et financier, La gestion du régime légal d'indemnisation des victimes de catastrophes naturelles, p.31 [en ligne] <http://www.ladocumentationfrancaise.fr/var/storage/rapports-publics/984001446/0001.pdf> (14/01/2012)

« Cette mesure se fonde sur le fait qu'un certain nombre de charges des compagnies seraient engagées en tout état de cause, même s'il n'y avait pas la garantie des catastrophes naturelles (par exemple, les frais de structure des compagnies, les frais d'acquisition ou de surveillance des contrats supports...). Il conviendrait donc de n'imputer aux catastrophes naturelles que les coûts supplémentaires qui leur sont directement liés (par exemple, les frais de réassurance ou de gestion des dossiers de sinistres...)»<sup>1306</sup>.

805. Il est en tout cas certain que davantage de transparence est nécessaire pour connaître l'intégralité et l'affectation de ces frais de gestion pratiqués par les assureurs.

806. Quant à la CCR, un rapport de 2005 montre que son résultat net a toujours été bénéficiaire, même si une baisse est observée depuis 1992 en raison de l'aggravation de la sinistralité. En 2004, elle était parvenue à cumuler 866 millions de fonds propres (hors provision d'égalisation et plus-value latente.) L'Etat, en tant que garant de la CCR, perçoit 1,8% des primes reçues par cette dernière et en tant qu'actionnaire de la CCR, il a touché environ 15 millions de dividendes par an. Cependant, il faut tenir compte du risque encouru par l'Etat, qui, contrairement aux assureurs, encourt un risque de perte du fait de sa qualité « d'assureur de dernier ressort ». Ce pourcentage peut même s'avérer faible dans la mesure où la garantie de l'Etat est illimitée, donc, le coût de l'indemnisation peut se révéler d'un montant considérable si elle est applicable.

807. La solidarité du régime français d'indemnisation des catastrophes naturelles est donc bien existante à tous les niveaux (verticale et horizontale). Elle permet de garantir une couverture totale aux assurés, mais aussi de préserver les finances des assureurs. Jusqu'à présent le système a bien fonctionné, de ce fait peu de questions ont été soulevées concernant en particulier les frais de gestions des assureurs. En raison des changements qui s'opèrent, il devient urgent de mettre en place une gestion plus transparente et de provisionner davantage les fonds. Pour ce faire, il conviendrait au préalable de requérir plus de transparence concernant ces frais de gestion qui ont représenté durant des années un véritable « *cafouillage* »<sup>1307</sup>.

808. En revanche, le régime CatNat n'est pas le seul système permettant de couvrir les risques naturels. (Section 2)

809. **Conclusion section 1** - Le régime d'indemnisation des catastrophes naturelles CATNAT créé en 1982<sup>1308</sup>, est une création originale ayant à la fois comblé un vide juridique et répondu aux besoins des victimes totalement démunies face aux

---

<sup>1306</sup> *Ibid.* p. 32.

<sup>1307</sup> Terme employé ici en référence à l'ouvrage de Bourrelier (P-H), Deneufbourg (G.), de Vansay (B.), *Les catastrophes naturelles, Le grand cafouillage*, ed. Ossman Eyrolles Santé&Société, Paris 05/2000, 262p.

<sup>1308</sup> Loi 82-600 du 13 juillet 1982 relative à l'indemnisation des victimes de catastrophes naturelles, JORF du 14 juillet 1982 page 2242.

événements de la nature. Cette couverture découlait naturellement du préambule de la constitution de 1946, qui prévoyait « la solidarité publique devant les calamités naturelles ». Le fonctionnement du régime repose principalement sur la solidarité et la garantie illimitée de l'Etat. Ces éléments ont suffi à le faire perdurer dans le temps et le rendre suffisamment robuste pour qu'il soit toujours aussi efficace et indispensable, vingt ans plus tard. En revanche, dans un contexte de changement climatique et principalement de nouveaux phénomènes tels que la submersion marine, de nouvelles questions se posent, relatives à sa gestion et sa solvabilité. En outre, la transparence du fonctionnement du régime doit être renforcée afin que la gestion puisse être améliorée et qu'il puisse ainsi poursuivre sa mission de couverture des risques qui sont inassurables par nature.

## **Section 2 : Les autres régimes d'indemnisation possibles de la submersion marine.**

810. Si un sinistre engendré par une catastrophe naturelle survient, le régime CatNat permet aux victimes d'événements de nature exceptionnelle d'être indemnisées, dans les conditions imparties par la loi<sup>1309</sup>. Toutefois, si ce régime est le plus connu en raison de l'impact médiatique des événements qu'il recouvre, il n'est pas pour autant le seul organisme pouvant être sollicité lorsque surviennent des dommages causés par une catastrophe naturelle.
811. Ainsi, avant d'effectuer un éclairage de droit comparé sur la couverture des risques naturels majeurs (§2), il conviendra tout d'abord d'étudier les alternatives possibles à la couverture du régime CatNat (§1).

### **§1) Les alternatives d'indemnisation des catastrophes naturelles en droit français.**

812. Différentes aides financières non assurantielles pourraient être mises à contribution pour aider les sinistrés suite à une catastrophe (B). De même sera étudiée l'hypothèse dans laquelle l'assurance privée pourrait être envisagée comme une solution aux éventuelles exclusions de garantie (A).

#### **A) L'assurance privée : solution aux exclusions de garantie des régimes d'indemnisation publics ?**

813. Il convient tout d'abord d'étudier le Fonds National de Gestion du Risque Agricole (FNGRA) qui est le précurseur du régime CatNat. Il se substitue à ce dernier lorsque les dommages causés par un événement naturel touchent des biens agricoles (1). Or, le FNGRA tend vers un rétrécissement de sa couverture assurantielle, au profit de l'assurance privée. Dès lors, il convient d'analyser si ces exclusions et ces couvertures privées pourraient être étendues aux biens couverts par le régime CatNat. (2)

#### **1) Le FNGRA : un substitue insuffisant au régime CatNat.**

---

<sup>1309</sup> Voir *supra* §752 s.

814. Les agriculteurs étant les premiers touchés par les risques climatiques les biens agricoles ont fait l'objet d'une couverture spécifique presque vingt ans avant la création du fonds d'indemnisation des catastrophes naturelles. En 1964<sup>1310</sup> a été créé le Fonds National de gestion des risques agricoles (FNGRA)<sup>1311</sup> anciennement dénommé le Fonds de Gestion des Calamités Agricoles. Ce fonds s'adresse uniquement aux agriculteurs qui ont souscrit une assurance incendie des bâtiments et de leur contenu, cheptel mort ou vif, récoltes, aux fermiers et métayers ayant souscrits une assurance incendie du seul contenu des bâtiments, ainsi qu'aux propriétaires non exploitants qui ont souscrit une assurance incendie des bâtiments<sup>1312</sup>. Il est financé par une contribution de 11% sur les primes annuelles des contrats d'assurance et par subvention de l'Etat<sup>1313</sup>. Il s'étend à l'ensemble des sinistres qui touchent le monde agricole, à condition que les dommages résultent d'aléas climatiques d'importance exceptionnelle non assurables<sup>1314</sup>. Les biens couverts lors de la survenance d'un événement naturel exceptionnel sont les dommages causés aux récoltes sur pied ou non engrangées, aux cultures, aux sols et au cheptel vif hors bâtiments affectés aux exploitations<sup>1315</sup>. Le mode de fonctionnement ici est déjà celui de « *la solidarité nationale* », mais il serait plus juste de parler de « *solidarité agricole* ». En étudiant le mécanisme de fonctionnement de ce fonds il est aisé de s'apercevoir que celui-ci est le précurseur du régime CatNat. Ils ont tous deux de nombreux points communs et la volonté d'indemniser sans abandonner la prévention, ce qui correspond aussi bien à l'esprit de la loi de 1982 qu'à celle de 1964.

815. Ce fonds a en charge la couverture des dommages causés par les calamités agricoles sur les exploitations agricoles. Tout comme le régime CatNat il ne couvre que les dommages considérés comme étant non assurables<sup>1316</sup> par le secteur privé, relevant de la « calamité agricole<sup>1317</sup> ». Il est fait référence ici aux mêmes critères préventifs que dans le régime CatNat. Il en résulte finalement que le FNGRA, tout comme le régime CatNat, ne s'applique pas systématiquement dès qu'une catastrophe survient. Son intervention est conditionnée au respect d'un certain nombre de critères :

- Inassurabilité du risque à l'origine des dommages
- Importance exceptionnelle de l'agent naturel

---

<sup>1310</sup> Loi n°64-706 du 10 juillet 1964 organisant un régime de garantie contre les calamités agricoles.

<sup>1311</sup> Loi n° 2010-874 du 27 juillet 2010 de modernisation de l'agriculture et de la pêche publiée au Journal Officiel du 28 juillet 2010

<sup>1312</sup> « *Les biens susceptibles d'être indemnisés sont ceux des exploitants agricoles dont l'objet est d'obtenir des produits animaux ou végétaux par la mise en valeur de biens ruraux, des établissements d'ostréiculture, de myticulture, de pisciculture qui sont des activités d'élevage* ». DELAY (J-M), L'assurance des catastrophes naturelles, Le conseiller juridique pour tous, Edition du Puits Fleuri 2005. p. 49.

<sup>1313</sup> Art. L. 361-2 C. rur.

<sup>1314</sup> Circulaire Ministère de l'alimentation, de l'agriculture et de la pêche, DGPAAT/SDEA/C2009-3086 du 22 juillet 2009, [enligne] <http://agriculture.gouv.fr/IMG/pdf/DGPAATC20093086Z.pdf>

<sup>1315</sup> Art. L. 361-2 C. rur..

<sup>1316</sup> Art. L. 361-5 C. ass.

<sup>1317</sup> Art. L. 361-5 C. rur.

- Les moyens « habituels » de lutte contre le risque doivent avoir été effectués
- Il doit s'agir de dommages agricoles.

816. Ces conditions, si elles sont nécessaires, ne sont pas pour autant suffisantes. La calamité agricole doit faire l'objet d'une reconnaissance par la prise d'un arrêté du ministre chargé de l'agriculture, après avis du comité national de gestion des risques en agriculture<sup>1318</sup>. Sans cet arrêté, l'indemnisation ne peut avoir lieu au titre du FNGRA. Cette procédure ne fait que préfigurer une nouvelle fois celle du régime CatNat. Le délai pour percevoir l'indemnisation par le FNGRA est de quatre mois après la reconnaissance de l'état de catastrophe naturelle. Afin d'éviter toutes difficultés financières consécutive aux délais administratifs « le ministre peut prendre en même temps que l'arrêté de reconnaissance, un arrêté autorisant le versement d'acomptes sur les indemnisations dues aux sinistrés (...) »<sup>1319</sup>. Après la publication de cet arrêté, les agriculteurs sinistrés ont trente jours pour effectuer leur déclaration de perte<sup>1320</sup>. Le calcul indemnitaire s'établit par rapport à des barèmes départementaux<sup>1321</sup>, le comité national de l'assurance en agriculture fixera les crédits et les pourcentages d'indemnisation alloués par département. Pour prétendre bénéficier de l'aide du fonds, le taux de perte de production physique doit être supérieur à 30%, représentant plus de 13% de la valeur du produit brut de l'exploitation<sup>1322</sup>. Dans le cadre du FNGRA, les indemnisations en découlant sont de ce fait souvent inférieures au montant réel des pertes. Une estimation globale est faite par département, les sinistrés percevront un forfait sur le calcul de leur indemnité, dont le montant ne couvre donc qu'une part du dommage<sup>1323</sup>. Le fonds ne compense pas les pertes à leur valeur réelle, il a juste pour objectif de maintenir l'activité agricole. Ainsi, l'indemnisation représentera maximum 80% des pertes ou 90% en zone défavorisée. « Ce plafond est un seuil maximal d'intervention mais l'indemnisation accordée est souvent largement inférieure et se situe aux alentours de 30% du montant des pertes enregistrées par l'agriculteur »<sup>1324</sup>. Sur ce point l'esprit de la loi diffère fortement du régime CatNat. Effectivement, pour ce dernier contrairement au FNGRA, il serait plus juste de parler d'une aide que d'une véritable indemnisation.

<sup>1318</sup> Art. D.361-21 C. Rur. créé par le décret n°2011-2089 du 30 décembre 2011 – art.2

<sup>1319</sup> Art. D. 361-21 C. rur., créé par le décret n°2011-2089 du 30 décembre 2011- art.2. «(...) dans les conditions fixées aux deux derniers alinéas de l'article R361-34 et dans la limite des conditions générales d'indemnisations prévues par l'article L.361-12 ».

<sup>1320</sup> Art. D. 361-23 du Code rural créé par le décret n°2011-2089 du 30 décembre 2011, art. 2.

<sup>1321</sup> Art. D. 361-14 C. rur.

<sup>1322</sup> Notice du Décret n° 2012-49 du 16 janvier 2012 relatif aux conditions de reconnaissance, d'évaluation et d'indemnisation des calamités agricoles JORF n°0015 du 18 janvier 2012 page 997 texte n° 31.

<sup>1323</sup> BOYER (P.), *Assurer les calamités agricoles ?*, Notes et études économique, 03/2008 n°30, p9. <http://agriculture.gouv.fr/IMG/pdf/boyer-nee30-tap.pdf> (25/06/2012).

<sup>1324</sup> MEUNIER-CARUS-LENOIR (V.), « L'assurance du risque agricole », (L'assurance du risque agricole, Section 2 : Le transfert de la prise en charge du risque climatique), Mémoire Institut des Assurances de Lyon, 2012, [en ligne] <http://www.institut-numerique.org/section-2-le-transfert-de-la-prise-en-charge-du-risque-climatique-509a12fceb36>

817. Si des oppositions peuvent se faire sentir sur certains points, il ressort principalement que le FNGRA et le système CatNat sont deux régimes de couverture des dommages à l'esprit et au fonctionnement similaires, ayant pour objectif l'indemnisation des victimes de catastrophes naturelles. La différence porte principalement sur la nature du dommage.
818. Par conséquent, dans le cas de dommages agricoles le FNGRA interviendra et se substituera en quelque sorte au régime CatNat. Lors de la tempête Xynthia, sa part dans la prise en charge des dommages agricoles n'était pas négligeable. Les dommages agricoles ont touché en Vendée, une surface agricole utile de 10 718 hectares qui ont été submergés<sup>1325</sup>, correspondant environ à 160 exploitations<sup>1326</sup>. En Charente-Maritime, le bilan est encore plus lourd avec environ 800 exploitations agricoles sinistrées représentant approximativement une surface inondée de 22 à 23 000 hectares<sup>1327</sup>. Le total des dépenses du FNGRA suite à la tempête Xynthia a été estimé à 21,8M d'euros<sup>1328</sup>.
819. En revanche, contrairement au régime CatNat, qui a eu au cours des années une tendance à l'extension de son champ d'action, le FNGRA depuis sa création exclut toujours plus de risques de sa garantie. Ainsi des mécanismes assurantiels privés se sont développés (2).

2) L'assurance privée de certains risques naturels.

820. Certains risques climatiques relèvent d'assurances privées. C'est le cas « de l'ensemble des risques climatiques sur céréales, oléagineux, protéagineux et plantes industrielles. Par ailleurs, les bâtiments agricoles, qui sont assurables, ne font pas l'objet d'indemnisation du FNGRA »<sup>1329</sup>. De surcroît, un décret de 2010 fixe la liste des risques considérés comme assurables par le FNGRA<sup>1330</sup>. Ces exclusions relèvent notamment de « l'assurance récolte » contre les risques climatiques développées

---

<sup>1325</sup> COUR DES COMPTES, *Les enseignements des inondations de 2010 sur le littoral atlantique (Xynthia) et dans le Var*, Rapport public thématique, 07/2012, p. 160.

<sup>1326</sup> Une vingtaine d'exploitations agricoles ont été inondées et totalement sinistrées, 140 autres partiellement sinistrées en Vendée.

<sup>1327</sup> COUR DES COMPTES, *op. cit.*, p. 160.

<sup>1328</sup> *Idem*

<sup>1329</sup> PROJET DE REGIME D'AIDES EN INSTANCE D'ENREGISTREMENT PAR LA COMMISSION, règlement CE n°1857/2006 de la Commission du 15 décembre 2006 concernant l'application des articles 87 et 88 du traité aux aides d'Etat accordées aux petites et moyennes entreprises actives dans la production de produits agricoles et modifiant le règlement CE n°70/2001 (JOUE L 358 du 16/12/2006) [en ligne] [http://agriculture.gouv.fr/IMG/pdf/projet\\_regimeindemn\\_janv\\_2011.pdf](http://agriculture.gouv.fr/IMG/pdf/projet_regimeindemn_janv_2011.pdf)

<sup>1330</sup> Arrêté du 29 décembre 2010 fixant la liste des risques considérés comme assurables pour la gestion du Fonds national de gestion des risques en agriculture, NOR: AGRT1026964A, JORF n°0303 du 31 décembre 2010 page 23604 texte n° 128.



depuis 2005<sup>1331</sup>. Ces offres d'assurance appropriées contribuent à la normalisation du recours à l'assurance pour le secteur des grandes cultures et de la viticulture qui désirent protéger leur production des aléas climatiques<sup>1332</sup>. Effectivement, sous la pression de l'Union Européenne en raison de critiques concernant sa gestion, l'Etat a réduit l'intervention du FNGRA<sup>1333</sup>. Dès lors, des assurances privées ont été mises en place pour couvrir les risques climatiques<sup>1334</sup>. Cependant, en raison du coût de ces contrats privés, le FNGRA aide financièrement les exploitants à la souscription de ces assurances<sup>1335</sup>. Il subventionne ainsi la couverture des contrats « multirisques climatiques »<sup>1336</sup> qu'il ne couvre plus. Ces subventions sont prévues depuis 2010 par la loi de modernisation de l'agriculture<sup>1337</sup>. Le montant annuel de ces subventions pour 2012 était de 25 millions d'euros<sup>1338</sup>. Toutefois, ces assurances climatiques sont difficiles à garantir, à l'image de Groupama par exemple qui a stoppé la souscription des contrats aléas climatiques en raison de la présence d'un risque certain<sup>1339</sup>.

821. Le régime d'indemnisation des catastrophes naturelles depuis sa création à lui aussi exclu certains risque de sa couverture, c'est le cas des effets du vent<sup>1340</sup> (quel que soit le nom qui est donné : Tempête, Ouragan, Cyclone)<sup>1341</sup>, de la grêle et de la neige.

---

<sup>1331</sup> ASSEMBLEE NATIONALE, question 1819 de Suguenot A. Question publiée au JO le 31/07/2012 p 4532, réponse publiée au JO le 18/09/2012 Question publiée au JO le : 31/07/2012 page : 4532 Réponse publiée au JO le : 18/09/2012 page : 5141.

<sup>1332</sup> COUR DES COMPTES, Rapport public annuel, *Les aides d'urgence en agriculture*, 02/2012, p. 30.

<sup>1333</sup> V. MEUNIER-CARUS-LENOIR, « L'assurance du risque agricole », *op. cit.*

<sup>1334</sup> FFSA « *De nouveaux contrats d'assurance pour les cultures* », Dossier de presse du 21 juin 2005, [en ligne] <http://www.ffsa.fr/sites/upload/reprise/docs/application/pdf/2010-03/f8confpresse21juin2005.pdf> (13/05/2013).

<sup>1335</sup> V. MEUNIER-CARUS-LENOIR, « L'assurance du risque agricole », *op. cit.*

<sup>1336</sup> Décret n°2006-370 du 27 mars 2006 fixant pour 2006 les modalités d'application de l'article L. 361-8 du livre III (nouveau) du Code rural en vue de favoriser le développement de l'assurance contre certains risques agricoles. JORF n°75 du 29 mars 2006 page 4718 texte n°16. Article 2 « *le FNGRA verse une subvention venant en diminution de la prime ou cotisation afférente au contrat d'assurance souscrit* ». Et le Décret n° 2012-1082 du 26 septembre 2012 fixant pour l'année 2012 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, vient poser les conditions de ces subventions.

<sup>1337</sup> LOI n° 2010-874 du 27 juillet 2010 de modernisation de l'agriculture et de la pêche, NOR: AGRS0928330L, JORF n°0172 du 28 juillet 2010, page 13925 texte n° 3.

<sup>1338</sup> Décret n° 2012-1082 du 26 septembre 2012 fixant pour l'année 2012 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. JORF n°0225 du 27 Septembre 2012, page 15223 texte n° 17.

<sup>1339</sup> La France agricole.fr, « Groupama stoppe la souscription des contrats pour les non assurés en multirisques climatiques », 27/04/2011, [en ligne] <http://www.lafranceagricole.fr/actualite-agricole/assurance-recolte-groupama-stoppe-la-souscription-des-contrats-pour-les-non-assures-en-multirisques-climatiques-42124.html> (29/06/2011)

<sup>1340</sup> La garantie tempête est antérieure au régime CatNat, elle date de 1953 ; V. BIDAN (P.), « Tempêtes versus catastrophes naturelles : un drame français », in Les tempêtes en Europe : un risque en expansion, *Risques les cahiers de l'assurance*, 09/2012, n°91, [en ligne] [http://www.ffsa.fr/webffsa/risques.nsf/b724c3eb326a8defc12572290050915b/d5242f05831ca4a7c1257aaf003698d5/\\$FILE/Risques\\_91\\_0013.htm](http://www.ffsa.fr/webffsa/risques.nsf/b724c3eb326a8defc12572290050915b/d5242f05831ca4a7c1257aaf003698d5/$FILE/Risques_91_0013.htm) (28/05/2012)

<sup>1341</sup> INSTITUT NATIONAL DE LA CONSOMMATION, « L'assurance des tempêtes et catastrophes naturelles », *fiche pratique*, 02/03/2010, [en ligne]

Ils n'entre pas dans son champ d'action et relèvent d'assurances privées. La garantie Tempête, Grêle, Neige créée par la loi du 25 juin 1990<sup>1342</sup> est une garantie contractuelle. Elle n'est pas en soi obligatoire, cependant l'assureur a l'obligation de l'adjoindre à une garantie socle, qui est, quant à elle, facultative<sup>1343</sup>. Pour la garantie tempête, des conditions d'intensité doivent être réunies au-delà desquelles l'indemnisation passera dans le champ du régime d'indemnisation des catastrophes naturelles<sup>1344</sup>. La garantie tempête grêle neige a représenté depuis 1984, 27,5 milliards d'euros<sup>1345</sup> versés aux assurés. Pour le seul passage de la tempête Xynthia, elle s'est élevée à 735 millions d'euros. Elle est un substitut non négligeable au régime CatNat dont elle relevait auparavant. En revanche, elle entraînait « un grave déséquilibre financier »<sup>1346</sup>. Ainsi, grâce aux progrès de la science actuarielle la couverture assurantielle de ce risque est devenue possible<sup>1347</sup>.

822. Par conséquent, l'hypothèse d'exclusion du régime CatNat du risque de submersion marine pour envisager une assurance privée spécifique pour sa couverture, pourrait être envisageable. En effet, dans quelques années le risque de submersion marine pourrait être assuré au même titre que le risque tempête-grêle-neige en raison de données plus importantes sur le sujet.

823. Les assureurs se sont déjà posé cette question à propos du risque inondation de manière générale et Swiss Re y a répondu à travers une étude intitulée « les inondations : un risque assurable ? »<sup>1348</sup>. Cette étude montre qu'il n'y a pas d'obstacles insurmontables à l'assurance du risque inondation<sup>1349</sup>. En revanche, les inondations constitueraient un portefeuille davantage diversifié que le risque de submersion marine qui est un risque localisé, touchant uniquement les côtes.

824. Cette exclusion du risque de submersion marine permettrait, d'une part, d'alléger les dépenses du régime. Cette opération serait un véritable tournant dans l'histoire du système d'indemnisation des catastrophes naturelles, à rebours de la volonté du législateur depuis sa création d'étendre toujours plus la couverture du

---

[http://www.conso.net/bases/5\\_vos\\_droits/1\\_conseils/conseil\\_719\\_j117-assurance\\_tempete\\_catastrophe\\_inc\\_document.pdf](http://www.conso.net/bases/5_vos_droits/1_conseils/conseil_719_j117-assurance_tempete_catastrophe_inc_document.pdf) (12/09/2011)

<sup>1342</sup> Loi n°90-509 du 25 juin 1990, Modifiant le Code des assurances et portant extension aux départements d'outre-mer du régime d'indemnisation des catastrophes naturelles, JORF n°147 du 27 juin 1990 page 7488.

<sup>1343</sup> DURRY (G.), « Coup de vent sur... la garantie tempête », *Risques, les cahiers de l'assurance*, 12/2004 n°60, [en ligne] [http://www.ffsa.fr/webffsa/risques.nsf/html/Risques\\_60\\_0023.htm](http://www.ffsa.fr/webffsa/risques.nsf/html/Risques_60_0023.htm) ;

<sup>1344</sup> Art. L. 122-7 C. ass.

<sup>1345</sup> FFSA, *Assurance tempête, grêle et neige : les résultats 2010*, Etudes et statistiques, 22/03/2010, [en ligne] [http://www.ffsa.fr/sites/jcms/p1\\_705555/assurances-tempete-grele-et-neige-les-resultats-2010?cc=fn\\_7360](http://www.ffsa.fr/sites/jcms/p1_705555/assurances-tempete-grele-et-neige-les-resultats-2010?cc=fn_7360) (14/01/2012)

<sup>1346</sup> DURRY (G.), *op. cit.*

<sup>1347</sup> *Idem.*

<sup>1348</sup> HAUSSMAN (P.), PERIL (C.), *Les inondations : un risque assurable ?*, Swiss Re, 1999 [en ligne] [http://www.prevention2000.org/cat\\_nat/faits\\_ch/swiss%20re%20inondation%20et%20assurance.pdf](http://www.prevention2000.org/cat_nat/faits_ch/swiss%20re%20inondation%20et%20assurance.pdf)

(14/01/2012)

<sup>1349</sup> *ibid.* p8 et 28 à 38.

régime. D'autre part, cette exclusion serait l'occasion pour les assureurs de proposer de nouveau système assurantiel.

825. En revanche, il conviendrait d'observer l'impact de ces exclusions, au regard de l'économie des assureurs, et au regard de l'efficacité de cette couverture sur les assurés. Car, si cette restriction du champ d'action du régime CatNat devrait permettre la création de nouvelles formes d'assurances privées relatives aux catastrophes naturelles, il conviendra néanmoins de veiller à ce que la protection des assurés ne soit pas amoindrie, en raison de primes trop élevées, ou de possibles exclusions de risques climatiques qui pourraient être considérés comme trop onéreux par les assureurs, à l'image de la couverture de certains risques agricoles<sup>1350</sup>.

826. Dans le cas de non couverture de certains risques naturels, les sinistrés n'auront plus qu'à compter sur des aides étatiques comme c'était le cas avant la loi de 1982, d'ailleurs, ces aides existent toujours. Lorsque survient un événement de grande ampleur, l'Etat, l'Union européenne, mais aussi des particuliers contribuent à l'aide aux sinistrés (B).

#### B) Les aides ne relevant pas des systèmes assurantiels : l'exemple de la tempête Xynthia.

827. Lorsque survient une catastrophe, dès que celle-ci est considérée comme exceptionnelle, de nombreuses aides, hors régime d'indemnisation, vont être accordées par différents acteurs (1). En revanche, dans la précipitation certaines incohérences vont apparaître nécessitant analyses et discussions (2).

##### 1) Des aides importantes.

828. L'Etat est un acteur incontournable par son rôle en matière d'aide aux sinistrés. Il peut accorder un certain nombre de crédits d'Etat, défiscaliser un certain nombre d'actions, ou mettre en place toutes les autres aides indirectes qui permettent aux particuliers et professionnels de faire face aux besoins économiques de reconstruction post catastrophe. Pour illustration, le rapport de la Cour des comptes de juillet 2012<sup>1351</sup>

---

<sup>1350</sup> V. *supra* §822.

<sup>1351</sup> COUR DES COMPTES, *Les enseignements des inondations de 2010 sur le littoral atlantique (Xynthia) et dans le Var*, Rapport public thématique, 07/2012, 305p ; COUR DES COMPTES, *Les enseignements des inondations de 2010 sur le littoral atlantique (Xynthia) et dans le Var*, Synthèse du rapport public thématique, 07/2012.

dresse un bilan des aides versées suite à Xynthia. Il ne s'agit pas ici d'établir une liste exhaustive de ces aides, mais juste d'en tirer quelques exemples.

829. En premier lieu les mesures fiscales accordées après le passage de la tempête Xynthia se sont élevées à 1,73 millions d'euros. Elles comprennent par exemple l'exonération de la taxe foncière et d'habitation pour les logements détruits ou voués à la démolition, ainsi que la révision possible de la valeur foncière locative des immeubles ayant subi « une dépréciation durable et significative »<sup>1352</sup>. Il faut ajouter à ce montant le coût du rachat des biens immobiliers. Ces rachats qui ont suscité tant de polémique totalisent un montant de plus de 700M brut selon France domaine au 17 mai 2010. Même si une partie est à la charge des assureurs, plus des ¾ reposent sur le fonds Barnier<sup>1353</sup>.
830. A ces mesures peuvent être ajoutées des aides directes versées aux familles et aux communes sinistrées, ces aides proviennent de l'Etat, de la région et des départements, elles ont représenté 3,25 millions d'euros pour Xynthia. Ainsi que les mesures d'aide d'urgence qui correspondent à 2.25M<sup>1354</sup>.
831. Des aides sont aussi versées aux professionnels comme on l'a vu pour les agriculteurs. Le fonds de gestion des risques agricoles, suite à Xynthia a été complété par un certain nombre de crédits d'Etat. L'Etat a débloqué plus de 33 millions d'euros de crédit en matière agricole<sup>1355</sup>. Mais une surestimation a été faite, c'est ce que souligne le rapport de la Cour des comptes, relatif aux enseignements des inondations de 2010 sur le littoral Atlantique (Xynthia) et dans le Var<sup>1356</sup>. Par exemple 18 millions d'euros de crédits d'Etat ont été accordés en Charente-Maritime alors qu'à peine plus de 9 millions ont été utilisés<sup>1357</sup>. Cette somme aurait pu être divisée par deux si une bonne estimation des coûts à venir avait été faite. En plus des crédits d'Etat, l'Etat prend en charge des intérêts de prêts à court terme souscrits après le sinistre pour les agriculteurs, ce qui représente 3,45 millions d'euros. Une aide fiscale est également apportée au travers du dégrèvement de la taxe foncière proportionnellement aux pertes de certaines récoltes<sup>1358</sup>. L'aide aux agriculteurs peut aussi se présenter de façon indirecte, elle se traduit, comme ce fut le cas suite à Xynthia, par le soutien financier de l'Etat aux communes et établissements publics qui ont décidé d'exonérer les conchyliculteurs de la redevance d'occupation du domaine portuaire départemental. Des crédits d'Etat sont ensuite venus compléter ces indemnités, notamment pour les

---

<sup>1352</sup> *Ibid.*, p. 151.

<sup>1353</sup> Exemple d'une habitation rachetée plus de 773000 euros et dont les assureurs ont participé à hauteur de seulement 173000 euros. Mais pour certains biens davantage impactés par la tempête les indemnités d'assurance ont été plus élevées.

<sup>1354</sup> V. COUR DES COMPTES, *Les enseignements des inondations de 2010 sur le littoral atlantique (Xynthia) et dans le Var*, Rapport public thématique pp. 148 à 151.

<sup>1355</sup> COUR DES COMPTES, *op.cit.* p. 161.

<sup>1356</sup> *Ibid.*, p. 162.

<sup>1357</sup> *Idem*

<sup>1358</sup> Art. 1398 CGI.

agriculteurs du FNGRA. S'agissant des dommages aux collectivités territoriales<sup>1359</sup>, elles ont bénéficié du fonds de solidarité « catastrophes naturelles »<sup>1360</sup>, qui permet aux collectivités d'obtenir réparation des dégâts causés par un événement climatique grave pour les dommages non couverts par un contrat d'assurance<sup>1361</sup>. Depuis a été créé le fonds pour la réparation des dommages causés aux collectivités territoriales par les calamités publiques<sup>1362</sup>. Ainsi, si les collectivités subissent des dommages supérieurs à 6 millions d'euros hors taxes, dus à des événements climatiques de très grande intensité affectant un grand nombre de communes ou d'une intensité très élevée, il est dans ce cas possible de faire appel à ce fonds<sup>1363</sup>.

832. En second lieu, lors d'événements de grande ampleur, les sinistrés peuvent aussi bénéficier de dons venant de particuliers ou de collectivités. Ces montants sont loin d'être négligeables. Pour les sinistrés de Xynthia, ils ont représenté 5,65 millions d'euros<sup>1364</sup>. S'ils sont avantageux pour les communes sinistrées ou les particuliers, ils représentent tout de même une perte indirecte de 4,4 millions d'euros pour l'Etat en raison de la déduction fiscale de 66% applicable sur ces dons<sup>1365</sup>.

833. Enfin, l'Union Européenne peut aussi verser des subventions particulières, au travers notamment du fonds européen de développement régional (FEDER), « qui vise à renforcer la cohésion économique et sociale au sein de l'Union européenne, en corrigeant les déséquilibres régionaux »<sup>1366</sup>, ou du fonds de solidarité de l'Union Européenne, qui « exprime de façon rapide, efficace et souple sa solidarité envers la population d'un État membre victime d'une catastrophe naturelle majeure »<sup>1367</sup>. Pour répondre aux conséquences de la tempête Xynthia, la Commission européenne a décidé d'allouer 35,6 millions d'euros<sup>1368</sup> au titre du fonds de solidarité de l'Union Européenne en raison des répercussions graves et durables de la catastrophe sur les conditions de vie des habitants et sur l'économie des zones concernées. Cette aide a

---

<sup>1359</sup> Art. R. 1613-4 CGCT.

<sup>1360</sup> Loi des finances pour 2008, art. 110 ; V. ASSAMBLEE NATIONALE, *Rapport d'information déposé en application de l'article 145 du règlement par la mission d'information sur la raison des dégâts provoqués par la tempête Xynthia*, 01/07/2010, n°2697.

<sup>1361</sup> Art. L. 1613-6 CGCT.

<sup>1362</sup> LOI n° 2014-58 du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles, NOR: RDX1306287L, JORF n°0023 du 28 janvier 2014 page 1562 texte n° 3, art. 58.

<sup>1363</sup> Art. L. 1613-7 CGCT.

<sup>1364</sup> COUR DES COMPTES, *op. cit.*, p. 147.

<sup>1365</sup> Prévue aux art.200 et 238 bis CGI ; V. COUR DES COMPTES, *op. cit.*, p. 147

<sup>1366</sup> Voir Site FEDER : <http://www.europe-en-france.gouv.fr/Configuration-Generale-Pages-secondaires/FEDER>

<sup>1367</sup> Ce Fonds dispose d'un budget annuel d'un milliard d'euros, Règlement (CE) n° 2012/2002 du Conseil du 11 novembre 2002 instituant le Fonds de solidarité de l'Union européenne ; Voir aussi Fonds de solidarité de l'Union Européenne, [en ligne] [http://ec.europa.eu/regional\\_policy/thefunds/solidarity/index\\_fr.cfm](http://ec.europa.eu/regional_policy/thefunds/solidarity/index_fr.cfm)

<sup>1368</sup> V. Commission Européenne, « 35,6 millions d'euros pour reconstruire après Xynthia », [en ligne] [http://ec.europa.eu/france/news/tempete-xynthia\\_fr.htm](http://ec.europa.eu/france/news/tempete-xynthia_fr.htm)(14/05/2012)

été accordée de manière exceptionnelle<sup>1369</sup> dans la mesure où le seuil minimum fixé pour le montant des dégâts (3,4 milliards d'euros pour la France) n'a pas été atteint. Ces aides doivent servir aux remboursements des mesures d'urgences telles « que le secours et le nettoyage des zones sinistrées, l'hébergement ainsi que la remise en état des infrastructures de base »<sup>1370</sup>.

834. Ainsi, les aides apportées par l'Etat, les collectivités, le secteur public ou privé sont considérables. En revanche elles sont apportées dans l'urgence et s'avèrent parfois incohérentes. (2)

## 2) Des aides incohérentes.

835. Les soutiens financiers aux populations de manière générale n'ont pas manqué. Néanmoins, en fin de compte, l'Etat intervient majoritairement dans l'aide aux sinistrés. Ces différentes aides, indifféremment de leur source, permettent aux particuliers, professionnels et communes touchés par de telles catastrophes de se reconstruire petit à petit et de se relever plus rapidement. En leur absence, des personnes, des activités économiques ou des localités pourraient se trouver en situation de ruine, comme dans de nombreux Etats qui ne bénéficient pas de systèmes assurantiels. Ce fut le cas à la Nouvelle-Orléans en 2005 suite au passage de Katrina, un bon nombre d'habitants (60%)<sup>1371</sup> qui ne bénéficiaient pas d'assurance inondation ont tout perdu<sup>1372</sup>.

836. En revanche, si les sinistrés ont bénéficié d'indemnisations complètes comme le souligne la Cour des Comptes, ces indemnisations sont parfois incohérentes<sup>1373</sup>. S'agissant par exemple du prix estimé pour le rachat des habitations, ainsi que de l'exonération des propriétaires sur la plus-value, ces mesures ont permis à des sinistrés de bénéficier de gains importants. A titre d'exemple, une propriété en Vendée a été achetée 300 000 Euros le 26 décembre 2007, et rachetée par l'Etat pour un montant de

---

<sup>1369</sup> Le seuil d'intervention du FSUE pour la France est fixé à 3,4 milliards d'euros alors que les dégâts post-Xynthia sont de 2,4 milliards pour les autorités françaises. Commission Européenne, « 35,6 millions d'euros pour reconstruire après Xynthia », [en ligne]

[http://ec.europa.eu/france/news/tempete-xynthia\\_fr.htm](http://ec.europa.eu/france/news/tempete-xynthia_fr.htm)

<sup>1370</sup> DANCETTE (M.), « La France aidée pour faire face aux conséquences de Xynthia, Actualité et débats Européens », 30/09/2010, EurActive.fr, [en ligne] <http://www.euractiv.fr/collectivites-locales/france-aidee-faire-face-consequences-xynthia-6153.html> (03/10/2010)

<sup>1371</sup> L'Expansion, « La proportion des victimes de Katrina qui n'étaient pas assurées contre les inondations », 07/09/2005, [en ligne] [http://lexpansion.lexpress.fr/economie/la-proportion-des-victimes-de-katrina-qui-n-etaient-pas-assurees-contre-les-inondations\\_110810.html](http://lexpansion.lexpress.fr/economie/la-proportion-des-victimes-de-katrina-qui-n-etaient-pas-assurees-contre-les-inondations_110810.html) (12/09/2014)

<sup>1372</sup> Voir notamment MAURIAC (L.), « Après Katrina : l'eau, l'air et les compagnies d'assurances », Libération 25/06/2006, [en ligne] [http://www.liberation.fr/economie/2006/05/25/apres-katrina-l-eau-l-air-et-les-compagnies-d-assurances\\_40469](http://www.liberation.fr/economie/2006/05/25/apres-katrina-l-eau-l-air-et-les-compagnies-d-assurances_40469)

<sup>1373</sup> COUR DES COMPTES, *Les enseignements des inondations de 2010 sur le littoral atlantique (Xynthia) et dans le Var*, Rapport public thématique, 07/2012, p. 145 et suiv.

602 776 Euros, auquel il faut ajouter l'indemnisation des assureurs sur ce bien, d'un montant de 173 224 Euros. Le propriétaire avait, certes, effectué des travaux pour un montant de 90 000 euros, mais cette opération lui permet tout de même de bénéficier d'une plus-value totalement exonérée, d'un montant de 300 000 euros<sup>1374</sup>. Il est opportun de se questionner sur la légitimité d'une telle opération. Comment est-on arrivé à une telle estimation du bien ? Comment a-t-on pu permettre de telles déviations sur les fonds publics ? Même si l'on n'est pas dans le cadre d'un contrat d'assurance, entre l'Etat et les sinistrés, il aurait pourtant été justifié d'appliquer un des principes de l'assurance ; « l'indemnité due par l'assureur à l'assuré ne peut dépasser le montant de la valeur de la chose assurée au moment du sinistre »<sup>1375</sup>. Cette approche raisonnée aurait permis d'éviter de telles situations, qui sont non seulement inexplicables, mais surtout injustifiées et inéquitables envers les autres sinistrés et l'ensemble des assurés, qui ont contribué de manière indirecte à ses financements, que ce soit au travers du régime CatNat ou du fonds Barnier.

837. Ce manque de cohérence pourrait être comblé par davantage d'anticipation, avec notamment une large consultation entre l'ensemble des acteurs participant à cette résilience, tant en amont qu'en aval de la catastrophe, permettant ainsi d'éviter abus et éparpillements inutiles des finances publiques.

838. Le système français tant dans l'aide aux sinistrés que dans l'indemnisation est perfectible. Par conséquent il est utile d'avoir un éclairage de droit comparé (§2).

## **§ 2) Eclairage de droit comparé sur les régimes d'indemnisation des catastrophes naturelles.**

839. Le régime d'indemnisation des catastrophes naturelles institué par la loi du 13 juillet 1982 est spécifique à la France. Ce système, basé sur la mutualité et la solidarité, connu pour sa solidité et surtout pour la couverture des dommages, est observé et apprécié par nombre de pays voisins. La solidarité du régime CatNat qui pourrait être qualifiée de forte, même si comme vu précédemment elle n'est pas pour autant totale<sup>1376</sup>, est pourtant moins facilement acceptable dans d'autres pays qui préfèrent des systèmes beaucoup plus libéraux et individualistes, comme par exemple le modèle américain. Le fondement de ce système peut se résumer en deux questions :

---

<sup>1374</sup> *Ibid.*, p. 154 ; V. sur les conditions de l'exonération de la plus-value : Rép. min. n° 103716 : JOAN Q 23 août 2011, p. 9087 [en ligne] <http://questions.assemblee-nationale.fr/q13/13-103716QE.htm> (17/11/2012); V. DELFLY (E.), « Tempête Xynthia : conditions d'exonération des plus-values immobilières », *Vivaldi Avocats*, 8/11/2011, [en ligne]

[http://www.vivaldi-chronos.com/index.php?option=com\\_content&view=article&id=2129:tempe-te-xynthia--conditions-d'exoneration-des-plus-values-immobilieres&catid=34:affaires-et-patrimoine&Itemid=28](http://www.vivaldi-chronos.com/index.php?option=com_content&view=article&id=2129:tempe-te-xynthia--conditions-d'exoneration-des-plus-values-immobilieres&catid=34:affaires-et-patrimoine&Itemid=28) (17/11/2012)

<sup>1375</sup> Art. L. 121-1 C. ass.

<sup>1376</sup> V. *supra* §789 s.



« Les gouvernements des cinquante Etats et le fédéral des Etats-Unis sont-ils disposés à imposer un système d'assurance fédéral obligatoire ? De même les électeurs des Etats moins exposés aux sinistres d'origine climatique peuvent-ils accepter de payer pour les habitants des Etats très exposés ? »<sup>1377</sup>.

840. La réponse reste négative, le principe étant la liberté contractuelle dans ce pays, qui repose principalement sur le système assurantiel privé. Il y a autant de systèmes assurantiels pour chaque type de risque qu'il y a d'Etats. Seul le risque inondation correspond à un système, c'est le *national flood insurance programme*<sup>1378</sup>. Ce programme prévoit la possibilité pour les propriétaires faisant partie d'une collectivité certifiée<sup>1379</sup>, c'est-à-dire engagée dans une démarche de prévention, d'y adhérer et de pouvoir ainsi être couverts. Il propose une assurance contre les inondations avec le soutien fédéral aux collectivités qui s'engagent à accepter et appliquer des mesures de gestion des zones inondables, afin de réduire les dommages des inondations futures. Ainsi, dès que des collectivités sont participantes, les propriétaires de ces territoires peuvent souscrire une assurance contre les dommages consécutifs à une inondation. De cette sorte, les dommages causés par une inondation ne sont pas payés directement par le contribuable, mais par les primes perçues au titre des polices d'assurance contre les inondations. Cette assurance inondation est une possibilité offerte aux propriétaires des collectivités participantes au programme. Elle est subordonnée à une véritable contrepartie dans la prévention<sup>1380</sup>.

841. Au sein de ce système assurantiel il faut distinguer trois phases<sup>1381</sup> :

- Le programme d'assurance « emergency » : en l'absence de cartographie des risques, ce contrat « permet d'avoir accès à des contrats d'assurances limitées en taille, mais à un prix indépendant du risque »<sup>1382</sup>.
- Le programme « regular » : une fois qu'une cartographie des risques est effectuée, les habitants d'une collectivité « peuvent avoir accès à l'assurance inondation qui

---

<sup>1377</sup> ZAJDENWEBER (D.) « Exemple de phénomène économique extrême : Les sinistres d'origine climatique aux Etats-Unis ». *Risques, Les cahiers de l'assurance*, 12/2008, n°76, p. 34.

<sup>1378</sup> Le NFIP a été créé par le Congrès des Etats-Unis le 1<sup>er</sup> août 1968 en votant la loi nationale sur l'assurance des inondations de 1968. Voir site FEMA : [www.fema.org](http://www.fema.org).

<sup>1379</sup> « Cela implique une évaluation du risque, la réalisation d'une cartographie et l'établissement d'un programme de réduction de la vulnérabilité. » FURIC (C.), « La garantie des catastrophes naturelles, approche comparée : France/ Etats Unis », 2012. Université Jean Moulin, Lyon3, Institut des Assurances de Lyon, [en ligne] <http://www.institut-numerique.org/la-garantie-des-catastrophes-naturelles-approche-comparee-france-etats-unis-5091061e9017c> (04/09/2012)

<sup>1380</sup> V. MICHEL-KERJAN (E.), « 2001-2011, la décennie du pire aux Etats-Unis : quelles évolutions et proposition de réforme des systèmes de couverture américaines ? », in des instruments financiers face aux risques de désastre en France et dans le monde, actes et dossiers du colloque au centre de conférence du Ministère des finances et du 8 mars 2012 au Palais du Luxembourg p89 à 95 [en ligne] [http://www.afpcn.org/120302-08CATNATAssurance/AFPCN-120302-08\\_DossierActes.pdf](http://www.afpcn.org/120302-08CATNATAssurance/AFPCN-120302-08_DossierActes.pdf) (10/06/2012); V. aussi FloodSmart.gov : [http://www.floodsmart.gov/floodsmart/pages/about/nfip\\_overview.jsp](http://www.floodsmart.gov/floodsmart/pages/about/nfip_overview.jsp).

<sup>1381</sup> Voir CGDD, *Etudes et documents, Le régime d'assurance des catastrophes naturelles en France métropolitaine entre 1995 et 2006*, n°22 mai 2010, pp. 45 à 47.

<sup>1382</sup> *Ibid.*, p. 47.



dépendent du risque auquel ils sont soumis »<sup>1383</sup>. La prime est modulée en fonction de la prévention individuelle. Les primes d'assurance en zone exposée à une inondation de période de retour centennale sont modulées en fonction de l'élévation des habitations. Dans ce programme les maisons anciennes sont pénalisées car souvent moins résilientes aux inondations, par conséquent l'Etat subventionne les primes d'assurance des habitations concernées.

842. Le programme « Community Rating System »: Dans ce système la commune est notée sur ses activités de prévention collective, tel que l'information sur les risques ou la maîtrise de l'urbanisme<sup>1384</sup> et en fonction de ses résultats les habitants ont ou non, une réduction sur leur prime d'assurance.

843. Ce modèle assurantiel présente l'intérêt de responsabiliser à la fois les communes et les habitants, tout en leur garantissant une assurance minimale en cas de survenance d'une inondation. Toutefois, ce système a aussi un côté négatif: la solidarité étant moins présente qu'en France, certains habitants de zones géographiques à risque, ne peuvent se permettre de payer leurs cotisations.

844. D'autres systèmes se rapprochent davantage du régime français. C'est notamment le cas du système Espagnol le *Consortio de Compensacion de Seguros*, ou le Consortium d'indemnisation des assurances.

*« Créé en 1941 sous forme d'organisme temporaire chargé de prendre en charge les indemnités consécutives à la guerre civile de 1936-1939, le Consortio de Compensacion de Seguros espagnol a bénéficié d'un statut permanent à partir de 1954 (...) Depuis l'adoption en 1990 d'une loi fixant son statut, qui est entré en vigueur en 1991, le consortium a perdu son monopole légal de garantie des risques extraordinaires en Espagne, et n'est plus un organe autonome du Ministère de l'économie et des finances, mais une entreprise étatique-actuellement une entité commerciale publique- de plein exercice »<sup>1385</sup>.*

845. Il s'intéresse à l'assurance des risques dits extraordinaires. Il est basé sur les principes de solidarité et d'indemnisation. Comme en France, ce système ne peut fonctionner qu'avec, d'une part, la garantie de l'Etat et d'autre part, son caractère obligatoire. Le consortium agit en réalité de manière subsidiaire pour les risques extraordinaires dans le dispositif assurantiel, soit en raison d'une absence de couverture par une autre police d'assurance, soit lorsque la compagnie émettrice qui garantit le risque extraordinaire ne peut faire face à ses obligations. Pour en bénéficier il faut détenir une police dans certaines catégories d'assurances garantissant les personnes et les biens situés en Espagne. L'assuré doit également être à jour de ses primes, notamment de la surprime du consortium pour la garantie des risques extraordinaires. En définitive, le système espagnol est similaire au système français, la

---

<sup>1383</sup> *Idem.*

<sup>1384</sup> *Idem*

<sup>1385</sup> OCDE, *Assurance et risques environnementaux, une analyse comparative du rôle de l'assurance dans la gestion des risques liés à l'environnement*, 21/11/2003, p. 79.

couverture des risques extraordinaires est obligatoirement liée à une police de base, avec un dispositif public obligatoire et monopolistique<sup>1386</sup>.

846. **Conclusion section 2** - Si certains pays ont des systèmes indemnitaires se rapprochant du modèle français, celui-ci reste unique au monde. En revanche, malgré son efficacité il n'est pas le seul à intervenir au lendemain d'une catastrophe. D'autres mécanismes peuvent être activés, soit sur des dommages ne relevant pas du régime CatNat, comme c'est le cas des dommages agricoles ou du risque tempête, soit pour compléter les indemnités à travers notamment différentes aides étatiques. Il existe donc des alternatives et des compléments possibles au régime CatNat qui vont alléger ces dépenses. En revanche, ils vont nécessiter une augmentation des aides financières apportées aux sinistrés.

847. Pour autant, il n'est pas exclu que des assurances privées puissent être mises en place pour couvrir le phénomène de submersions marines, même si les assureurs auront probablement certaines réticences et que des exclusions se multiplieront<sup>1387</sup>... De ce fait, même s'il n'est pas le seul mécanisme « intervenant » après une catastrophe et que d'autres alternatives peuvent être trouvées, le régime d'indemnisation des catastrophes naturelles reste le plus sollicité et le plus efficace, et demeure probablement la meilleure couverture pour le phénomène d'élévation du niveau marin. En revanche, il convient de se demander si la couverture de ce type de risque n'entraînerait pas de conséquences négatives sur les réserves du système.

### **Conclusion chapitre 1:**

848. Le régime d'indemnisation des catastrophes naturelles permet d'assurer une véritable couverture aux victimes d'événements naturels. Ce système, rendu possible par la création d'un régime sur mesure, fondé sur le principe de la solidarité nationale, modéré par la prévention, a fait ses preuves durant plus de trente ans. En revanche, il est toujours plus sollicité en raison d'une hausse de la fréquence et de l'ampleur des catastrophes naturelles, mais surtout d'un accroissement de la valeur des biens dans les zones à risques. De plus, sa gestion et la désresponsabilisation qu'il semble entraîner chez les sinistrés lui valent de vives critiques.

849. Il conviendrait donc de faire évoluer ce système pour apporter davantage de transparence dans sa gestion par les assureurs et d'incitation à la prévention à l'égard des sinistrés. De plus, il faut désormais composer avec le phénomène d'élévation du niveau marin en plus de la submersion marine ponctuelle. (Chapitre 2).

---

<sup>1386</sup> Voir [en ligne] <http://www.consorsegueros.es/web/guest/i>

<sup>1387</sup> Marie-Luce Demester par mail le 18 novembre 2013.

## CHAPITRE 2 : LA NECESSITE D'ADAPTER A LA SUBMERSION MARINE LES REGIMES FRANÇAIS D'INDEMNISATION.

850. La création du régime d'indemnisation des catastrophes naturelles par les pouvoirs publics en 1982 répondait à une forte demande de la société confrontée aux risques naturels. Même si des réflexions sur un potentiel régime indemnitaire avaient été lancées précédemment, aucune n'avait débouché sur un projet de loi. Ce sont les inondations de 1981 dans la vallée de la Saône et du Rhône<sup>1388</sup> qui ont donné l'impulsion nécessaire à la création du régime par l'Etat Français. La création de ce régime est une première, et constitue une réussite depuis trois décennies. En revanche, sa création résulte de la réponse à une situation d'urgence causée par les inondations qui l'ont précédé. Dans ce contexte qui pourrait être qualifié « d'urgence catastrophique », il est difficile d'acquérir suffisamment de recul pour avoir une vision prospective, en l'absence de laquelle des lacunes juridiques vont nécessairement apparaître au fil des ans. (Section 1).
851. Ainsi, lorsque des événements catastrophiques successifs se produisent, des failles se ressentent au sein du régime d'indemnisation des catastrophes naturelles, et des réformes vont être engagées, toujours dans l'urgence, pour y faire face. En revanche, le problème majeur de l'absence de vision prospective, demeure, et implique une obligation d'adaptation au fil des événements.
852. La tempête Xynthia n'y déroge pas : suite à son passage, un certain nombre d'idées de réformes relatives à la prévention ou à l'indemnisation ont été lancées. Une proposition de loi sur la modernisation du régime d'indemnisation des catastrophes naturelles<sup>1389</sup> a été déposée en 2012. Cette proposition de loi, si elle semble pour l'heure enterrée, mérite néanmoins d'être étudiée. En effet, elle est construite sur une vision de long terme, ce qui n'était pas le cas des réformes et propositions de réformes précédentes. (Section 2).
853. Une dizaine d'années après la création du régime d'indemnisation des catastrophes naturelles, le fonds de prévention des catastrophes naturelles institué par la loi de 1995<sup>1390</sup> et appelé « Fonds Barnier » a vu le jour. Ce dernier, comme le régime d'indemnisation des catastrophes naturelles, n'a pas connu de véritable réforme depuis sa création et nécessite de ce fait une adaptation aux réalités actuelles. Il connaît ces dernières années une véritable inadéquation entre ses dépenses et ses recettes, en raison d'une sollicitation toujours plus forte, ainsi que de nombreuses

---

<sup>1388</sup> Voir site de la Préfecture Saône et Loire : <http://www.saone-et-loire.gouv.fr/les-inondations-de-1981-1982-et-a2929.html>

<sup>1389</sup> Projet de loi portant réforme du régime d'indemnisation des catastrophes naturelles enregistrée à la Présidence du Sénat le 3 avril 2012, n°491 [en ligne] <http://www.senat.fr/leg/pjl11-491.pdf>

<sup>1390</sup> Loi n°95-101 du 2 février 1995 relative au renforcement de la protection de l'environnement, NOR: ENVX9400049L, JORF n°29 du 3 février 1995 page 1840.

extensions de ses missions. Son adaptation, ainsi qu'un contrôle plus fort de ses missions, devient une nécessité, afin de recentrer ses activités pour le rendre effectif dans la durée (Section 3).

## **Section 1 : Les lacunes du régime d'indemnisation des Catastrophes Naturelles.**

854. Le régime CatNat, malgré sa popularité et son effectivité, n'est pas infaillible. Il connaît des lacunes, relatives notamment à la définition de la catastrophe naturelle. Si cette dernière est large, elle n'en demeure pas moins imprécise, entraînant des conséquences non négligeables sur le champ d'application du système d'indemnisation, tant pour les submersions marines que pour les catastrophes naturelles dans leur ensemble. (§1).
855. D'autre part, un certain nombre de controverses relatives aux fondements du régime d'indemnisation des catastrophes naturelles commencent à apparaître depuis quelques années, et seraient susceptibles de remettre en cause l'ensemble du système si elles s'amplifiaient (§2).

### **§1) Un régime indemnitaire peu adapté aux submersions marines.**

856. La submersion marine est admise sans difficulté en tant qu'événement naturel. En revanche, sa couverture assurantielle a posé davantage de difficultés en raison de son absence de définition dans les textes législatifs et réglementaires et de sa possible assimilation à divers phénomènes naturels (A). Son cadre juridique a été précisé au fil des ans, éclaircissant cette situation. (B)

#### **A) Des notions essentielles mal délimitées.**

857. La catastrophe naturelle et la submersion marine sont des notions juridiques aujourd'hui essentielles. Dès lors, il convient d'analyser la définition juridique tardive de la catastrophe (1), puis la définition floue de la submersion marine (2).

1) Une définition juridique tardive de la catastrophe naturelle.

858. Les événements naturels qui engendrent des catastrophes naturelles, couramment désignée comme un événement catastrophique, ont existé de tout temps. Les caprices climatiques ont toujours été présents, mais désormais, l'homme semble plus capricieux que la nature et a souvent la prétention de souhaiter que celle-ci s'adapte à lui et non l'inverse. Comme l'indique Jacques Béthemont, la catastrophe agit souvent comme un révélateur de la cohésion ou de l'impuissance des groupes face à l'événement, « certains groupes seront les affronter, d'autres pas (...) »<sup>1391</sup> Ce sont les circonstances sociales et économiques qui peuvent transformer ces événements naturels assez communs en tragédie<sup>1392</sup>. Ces événements, qui en d'autres lieux pourraient passer quasi inaperçus, seront considérés comme catastrophiques, dès que seront constatés des dommages considérables sur l'homme ou ses activités. La catastrophe se distingue du dommage individuel, elle ne touche pas une personne, mais une collectivité de personnes<sup>1393</sup>. Cette notion de catastrophe est employée largement par les médias et les hommes politiques, dès qu'un événement naturel porte une atteinte physique ou matérielle à l'homme. Malgré l'emploi régulier de ce terme, jusqu'en 2010, il n'existait pas de définition « juridique univoque »<sup>1394</sup>, « (...) il n'existait pas de qualification juridique unique de la « catastrophe »<sup>1395</sup> (...).

859. Différents auteurs, principalement issus du milieu médical, ont tenté d'en donner une définition plus précise.

860. Le Docteur Boquet en a notamment donné une définition au sein du plan Orsec. Il la définit comme :

*« La survenue brutale d'un évènement inhabituel qui entraîne d'importants dégâts tant humains (nombreuses victimes) que matériels (destruction de l'environnement). Elle est caractérisée par une disproportion plus ou moins temporaire entre besoins et moyens de secours effectivement disponibles »*<sup>1396</sup>.

861. La Fédération internationale des Sociétés de la Croix-Rouge et du Croissant Rouge, définit quant à elle la catastrophe naturelle comme :

*« Un événement soudain et désastreux qui perturbe gravement le fonctionnement d'une communauté ou d'une société et cause des pertes humaines, matérielles et économiques ou environnementales dépassant les capacités de la société ou de la*

---

<sup>1391</sup> BETHEMONT (J.), « Sur la nature des événements extrêmes : catastrophe et cataclysme », *revue de géogr. Lyon*, 1991, vol. 66 n°3, p. 142.

<sup>1392</sup> ACOT (P.), *Catastrophe climatique désastres sociaux*, coll. la politique éclatée, ed. Puff 2006, p 37. (au sujet des incendies dans le sud-est de la France et des « épisodes cévenols »)

<sup>1393</sup> V. STEINLE-FEUEBACH M-F.), « le droit des catastrophes et la règle des trois unités de temps, de lieu et d'action » *LPA*, 28/07/1995, n°90, p. 9.

<sup>1394</sup> LACROIX (C.), *La réparation des dommages en cas de catastrophes*, L.G.D.J., 02/2008, p. 6.

<sup>1395</sup> *Ibid.*, p. 8.

<sup>1396</sup> « Catastrophes, plan Orsec » 2010, p. 1, [EN LIGNE]

[http://sssm45.free.fr/IMG/pdf/PSE2-Catastrophes\\_plan\\_rouge.pdf](http://sssm45.free.fr/IMG/pdf/PSE2-Catastrophes_plan_rouge.pdf) (12/12/2013)

*communauté à faire face à l'aide de ses propres ressources. Bien qu'étant souvent causées par la nature, les catastrophes peuvent aussi avoir une origine humaine »<sup>1397</sup>.*

862. La stratégie internationale de prévention des catastrophes a défini la catastrophe, comme :

*« Une rupture grave du fonctionnement d'une communauté ou d'une société impliquant d'importants impacts et pertes humaines, matérielles, économiques ou environnementales que la communauté ou la société affectée ne peut surmonter avec ses seules ressources »<sup>1398</sup>.*

863. L'ensemble de ces définitions semble s'accorder sur le fait qu'une catastrophe, pour être considérée comme telle, doit procéder d'un événement soudain et brutal, entraînant une rupture dans le fonctionnement de la société et occasionnant des pertes humaines et matérielles dépassant les ressources de celle-ci.

864. Au 31 décembre 2009, la Commission du Droit International<sup>1399</sup> est venue éclaircir la situation juridique de la catastrophe en la définissant pour la première fois lors d'une session sur « La protection des personnes en cas de catastrophe », cette définition est venue combler un vide juridique, qui perdurait depuis des décennies :

*« On entend par «catastrophe» une calamité ou une série d'événements provoquant des pertes massives en vies humaines, de graves souffrances humaines et une détresse aiguë, ou des dommages matériels ou environnementaux de grande ampleur, perturbant ainsi gravement le fonctionnement de la société »<sup>1400</sup>.*

865. Cette définition se différencie de celles données par les organismes humanitaires, un événement pourra être considéré comme catastrophique même s'il n'y a pas de pertes humaines, l'existence de dommages matériels de grande ampleur suffit. Cette définition juridique se rapproche des critères posés par le législateur français.

866. Si d'un point de vue juridique en France le terme est apparu en 1952, au sein du plan ORSEC, celui-ci n'en donne pas de définition juridique. Une circulaire de 1976<sup>1401</sup>, donne une définition de la calamité publique, mais ne définit pas pour autant le terme « catastrophe ».

---

<sup>1397</sup> V. La fédération internationale des Sociétés de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge, <http://www.ifrc.org/fr/introduction/gestion-de-catastrophes/catastrophes/what-is-a-disaster/>

<sup>1398</sup> NATIONS UNIES, *UNISDR Terminologie pour la prévention des risques de catastrophes*, 2009, p. 11. [http://www.unisdr.org/files/7817\\_UNISDRTerminologyFrench.pdf](http://www.unisdr.org/files/7817_UNISDRTerminologyFrench.pdf) (23/03/2013)

<sup>1399</sup> « Créée le 21 novembre 1947 par l'Assemblée générale des Nations Unis, la Commission du droit internationale a pour mission de favoriser le développement progressif et la codification du droit international. » NATIONS UNIES, « Structure et organisations », [en ligne] <http://www.un.org/fr/aboutun/structure/ilc.shtml>

<sup>1400</sup> CDI, 61 session (seconde partie, compte rendu analytique provisoire de la 3029<sup>e</sup> séance, art. 3, 31/12/2009, [en ligne] [http://legal.un.org/ilc/documentation/french/a\\_cn4\\_sr3029.pdf](http://legal.un.org/ilc/documentation/french/a_cn4_sr3029.pdf)

<sup>1401</sup> Circulaire n°76-72 du 6 février 1976 relative aux calamités publiques.

« Le terme générique de calamité publique désigne tous cataclysmes naturels ou événements calamiteux, tels que les cyclones, tornades, tempêtes, inondations, glissements de terrain, avalanches, séismes, explosions, ayant entraîné sur un plan collectif ou, à titre exceptionnel, individuel, du fait de leur gravité, la destruction ou une importante détérioration de biens meubles ou immeubles ».

867. Il fallut attendre la loi de 1982 sur le régime d'indemnisation des catastrophes naturelles<sup>1402</sup> pour que le législateur français s'intéresse à cette notion de catastrophe<sup>1403</sup>. Il l'a défini non pas au sens strict du mot, mais au travers de ses effets, ce qui lui permet de déterminer les dommages pouvant être garantis par le système. Cette définition se retrouve au sein du Code des assurances<sup>1404</sup>, qui considère comme relevant du régime d'indemnisation des catastrophes naturelles les effets de celle-ci qui correspondent aux «dommages matériels directs non assurables, ayant eu pour cause déterminante l'intensité anormale d'un agent naturel, lorsque les mesures habituelles à prendre pour prévenir les dommages n'ont pu être prises ».

868. Le législateur prend donc dans un premier temps en compte la violence du phénomène et dans un second temps les dégâts provoqués par cet événement. Le constat est que la notion administrative de la catastrophe est donc en France largement imprécise et contingente<sup>1405</sup>. Effectivement, les précisions sur la nature ou l'intensité de l'événement ne sont pas énoncées, le seuil des dégâts qui pourrait permettre de déterminer si un événement entre dans le cadre d'un événement courant ou catastrophique n'est pas défini, et la notion même de la catastrophe naturelle demeure indéfinie juridiquement. Selon la loi de 1982, l'intensité de l'événement doit simplement être anormale.

869. Anormale pour qui ? Par rapport à quelle référence ? « Seul quelques seuils d'anormalité ont été définis à ce jour par le législateur ; l'administration et le juge administratif »<sup>1406</sup>. C'est le cas notamment de la sécheresse, du vent et des séismes<sup>1407</sup>.

870. Le droit Européen, ne nous éclaire pas plus en la matière<sup>1408</sup>. Encore aujourd'hui notamment au sein du livre vert sur les assurances contre les catastrophes d'origine naturelle et humaine, il se contente de parler des conséquences potentielles de la catastrophe<sup>1409</sup>.

871. Cette absence de définition et de précision quant à la nature de l'événement et quant à son intensité permet finalement d'y inclure tous types d'événements naturels

---

<sup>1402</sup> Loi n°82-600 du 13 juillet 1982, JORF du 14 juillet 1982 p. 2242.

<sup>1403</sup> Le législateur n'avait pas défini avant 1982 le terme « catastrophe». V. LEDOUX (B.), *Les catastrophes naturelles en France*, Document Payot, °1/1995, pp. 43-44.

<sup>1404</sup> Art. L. 125-1 al 3 C. ass.

<sup>1405</sup> LEDOUX (B.), *Les catastrophes naturelles en France*, Documents Payot, Paris 01/1995, pp. 43-44.

<sup>1406</sup> CANS (C.)(Dir.) *et al.*, *Traité des risques naturels*, ed. Le moniteur, Paris 2014, p. 614.

<sup>1407</sup> *Ibid.* pp. 614 à 615.

<sup>1408</sup> Voir LACROIX (C.), *La réparation des dommages en cas de catastrophes*, *op.cit.*, p. 10.

<sup>1409</sup> COMMISSION EUROPEENNE, *Livre vert sur les assurances contre les catastrophes d'origine naturelle et humaine*, Strasbourg 16/04/2013, p. 2.

ne relevant pas de l'assurance classique. Il serait effectivement possible de considérer comme catastrophique et comme relevant du régime des catastrophes naturelles une submersion marine, même de faible intensité dès lors que celui-ci peut être considéré comme anormal.

872. Ce laxisme juridique est probablement la résultante d'un contexte catastrophique moindre dans les années 80, néanmoins cette question sur l'assurabilité des événements « habituels » avait déjà été soulevée par la doctrine au lendemain de la loi de 1982 et tranchée :

*« (...) doit être pris en compte, non pas l'ampleur du dommage, mais son « anormalité ». (...) si l'événement est habituel, l'état de catastrophe naturelle devrait être écarté, même à l'occasion de dommages importants. Sont normalement à retirer du champ d'application de la loi les événements normalement couverts par l'assurance classique »<sup>1410</sup>.*

873. A la lecture de ces différentes définitions il est aisé de constater qu'entre le droit national et le droit international les critères sont inversés. Le droit national prend en compte l'anormalité de l'événement, alors que le droit international prend en compte l'anormalité des dommages. Il s'agira d'un événement extrême quand il « se réfère à la très faible occurrence de ces événements ainsi qu'à leur très grande gravité en terme de destruction de capital humain ou de capital physique et financier »<sup>1411</sup>. Les effets semblent prédominants sur la cause.

874. Ce procédé est critiquable dans la mesure où pour déterminer si oui ou non il y a catastrophe, la nature même de l'événement serait à étudier et non pas les conséquences qui en découlent. Une telle façon de voir les choses permet d'ouvrir une indemnisation à un grand nombre de dommages qui finalement relèvent moins de l'événement naturel exceptionnel, que tout simplement de la perception que l'on pourrait avoir de ces événements. Effectivement, des personnes à forte vulnérabilité peuvent subir un événement de faible intensité, événement qui en lui-même ne s'apparente pas nécessairement à une catastrophe, mais qui le devient en raison de son impact.

875. Ainsi, au regard des définitions internationales, seuls les événements entraînant de graves dommages peuvent être qualifiés d'événements catastrophiques. Cette inversion dans les critères n'influe pas sur les indemnisations dans la mesure où, dans la pratique, en raison de l'absence de critère d'intensité, dès qu'un événement naturel engendre des dommages considérés comme « inassurable », il sera susceptible de relever du régime d'indemnisation des catastrophes naturelles.

---

<sup>1410</sup> MARGEAT (H.), MICHEL (J-M), « La loi sur les catastrophes naturelles », analyses et commentaires, *Gazette du palais*, 1984 (2ème sem.) p. 504.

<sup>1411</sup> KESSLER (D.), "Les sociétés modernes face aux risques extrêmes", *Risques, Les cahiers de l'assurance*, 12/2008, n°76, p. 21.



876. En conséquent, la submersion marine au sens du droit international, peut être considérée comme une catastrophe naturelle dès que l'événement provoque d'importantes pertes humaines ou des dommages de grande ampleur, dommages suffisamment importants pour perturber le fonctionnement de la société. Effectivement, une situation de catastrophe est une situation à laquelle la société ne peut pas faire face. Cette situation contraint les collectivités à rechercher l'aide de l'Etat et des agences internationales<sup>1412</sup>. C'est notamment ce qu'il s'est produit lors du passage de la tempête Xynthia, l'Etat est intervenu pour aider les victimes et les collectivités que ce soit financièrement ou en terme de mobilisation humaine. Ce type de submersion entre donc bien dans le champ de la catastrophe naturelle.

877. Au niveau national, une submersion marine est considérée comme catastrophique dès que l'événement est anormal dans son intensité et qu'il entraîne des dommages matériels ne relevant pas de l'assurance classique<sup>1413</sup>. C'est-à-dire que même si une submersion ne perturbe pas réellement le fonctionnement de la société, cette dernière peut tout de même être considérée comme catastrophique par les autorités nationales.

878. Toutefois au niveau international, qu'en serait-il du phénomène d'élévation du niveau marin ? Pourrait-il être considéré comme relevant de la catastrophe naturelle ? La récente définition posée par la Commission du droit international, n'a pas gardé le critère de la soudaineté de l'événement que l'on retrouve dans l'ensemble des définitions « humanitaires<sup>1414</sup> » ; par conséquent, il semble qu'un événement progressif pourrait relever de la catastrophe naturelle. De plus, le phénomène d'élévation du niveau marin, en raison de l'importance que ses conséquences sont susceptibles d'engendrer, est davantage à même de remplir le critère de la catastrophe naturelle que la submersion marine ponctuel. En effet, si aucune mesure d'anticipation n'est prise, le phénomène pourrait entraîner comme le précise la définition, des dommages importants qui pourraient perturber le fonctionnement de la société. En conséquent, il semble qu'il n'y ait pas de difficultés d'un point de vue international à qualifier le phénomène d'élévation du niveau marin en tant qu'événement naturel relevant de la catastrophe.

879. Au niveau national, la question semble plus complexe, seuls les dommages et l'intensité de la catastrophe permettent de déterminer si oui ou non il y a catastrophe. Abordé sous cet angle, le premier critère ne pose pas de problème et il s'agira probablement de dommages matériels non assurables. La question relative à l'intensité anormale de l'agent naturel semble plus complexe. En effet, le processus d'élévation du niveau marin pourrait-il être considéré comme d'intensité anormal au sens de l'article L. 125-1 du Code des assurances ? Serait-il envisageable de considérer

---

<sup>1412</sup> Université VUSSC, *Introduction à la gestion des catastrophes*, Manuel des cours, 2005, p. 15 [en ligne] [http://www.col.org/SiteCollectionDocuments/course\\_manual\\_introduction\\_to\\_disasterMgt\\_French.pdf](http://www.col.org/SiteCollectionDocuments/course_manual_introduction_to_disasterMgt_French.pdf)

(08/2011)

<sup>1413</sup> Art. L. 125-1 al 3 c. ass.

<sup>1414</sup> V. *supra* §860 s.

comme d'intensité anormale, un événement anticipé par les scientifiques, qui se réalise sur l'ensemble des territoires mondiaux de manière progressive? Cette question relative à l'élévation du niveau marin sera étudiée dans les prochains développements<sup>1415</sup>. En outre, il semble que ce manque de précision dans la définition française permette de garder un pouvoir arbitraire sur le sujet et d'exclure ou inclure ainsi des événements naturels au gré de la société et des pouvoirs publics.

880. Après avoir étudié la définition de la catastrophe naturelle, il convient désormais de s'intéresser à la définition de la submersion marine (2).

## 2) Une définition floue de la submersion marine.

881. Les assureurs d'un point de vue terminologique définissent la submersion marine comme une onde de tempête ou *storm surge*<sup>1416</sup>. Dès lors, la couverture de ce péril peut être associée à :

- L'inondation, ce sont des dégâts causés par l'eau.
- La tempête, ce sont des dégâts causés par le vent<sup>1417</sup>.

882. Par conséquent, il convient de se demander si la submersion marine relève du régime CatNat par l'assimilation à une inondation anormale par son intensité ou son occurrence, ou si elle relève de la tempête, ce qui soumettrait les dommages qu'elle engendre à la couverture du « régime tempête-grêle-neige ».

883. La Directive Européenne relative à l'évaluation et à la gestion du risque inondation de 2007<sup>1418</sup> a précisé la notion d'inondation. Il s'agit :

*« D'une submersion temporaire par l'eau, de terres qui ne sont pas submergées en temps normal. Cette notion recouvre les inondations dues aux crues des rivières, des torrents de montagne et des cours d'eau intermittents méditerranéens ainsi que les inondations dues à la mer dans les zones côtières et elle peut exclure les inondations dues aux réseaux d'égouts »*<sup>1419</sup> ;

884. Par conséquent, la submersion est intégrée au sein de l'inondation. Ainsi, cette précision permet de renforcer la sécurité juridique à la fois des assureurs qui se voient contraints de couvrir à travers le régime CatNat la submersion marine au même titre que l'inondation, et aux assurés qui savent désormais avec certitude que la submersion marine entre dans le champ de l'inondation.

---

<sup>1415</sup> V. *infra* §1080 s.

<sup>1416</sup> Echange de mail avec AXA, département risques émergents (P-E Chaix), le 16 avril 2010.

<sup>1417</sup> *Idem.*

<sup>1418</sup> Directive 2007 /60 CE du Parlement Européen et du Conseil relative à l'évaluation et à la gestion des risques inondation, NOR: 32007L0060, JOUE n°288 du 6 novembre 2007 page 27.

<sup>1419</sup> *Ibid.* art. 2, 1).

885. Il est par contre admis en pratique que les événements dus au vent lors d'une submersion relèvent de la garantie « tempête, grêle, neige » et non du régime d'indemnisation des catastrophes naturelles<sup>1420</sup>. Il ne peut pas y avoir de cumul.
886. En revanche, le flou relatif à l'encadrement juridique de la submersion marine est plus problématique encore dans d'autres pays. Aux Etats-Unis par exemple, lors du passage de l'ouragan Katrina, la question relative aux *storm surge* visait à savoir si elles étaient ou non assimilables soit à une inondation ou à une tempête. Des recours ont été déposés par les résidents du Mississippi et de la Louisiane contre leurs assureurs pour demander à être indemnisés dans la mesure où les dommages relevaient du vent et non des inondations. Les enjeux sont énormes pour les deux parties puisque si le juge estime que les dommages relèvent de la tempête, les assureurs devront indemniser leurs assurés ; dans l'hypothèse où les dommages seraient considérés comme étant dus à l'inondation, ces derniers ne seraient pas couverts (l'assurance privée ne prenant en charge aux Etats-Unis que les inondations dans les contrats d'assurance habitation standard<sup>1421</sup>).
887. Le Danemark quant à lui évite tout conflit de ce type<sup>1422</sup> en couvrant spécifiquement le risque de submersion marine. Depuis plus de 12 ans, il existe une loi spécifique à l'indemnisation des dommages liés aux inondations provoquées par l'élévation du niveau de la mer<sup>1423</sup>.
888. Au vu de ces considérations, il est donc probant que la survenance d'événements catastrophiques contraint les règles juridiques à évoluer. La catastrophe vient ainsi éclaircir le droit (B).

## B) L'évolution du droit imposée par les catastrophes successives.

889. Le « droit des catastrophes »<sup>1424</sup> évolue au fil des événements. « Le droit avance par catastrophe ! »<sup>1425</sup>. Il faut apprendre de chacune d'elles afin d'éviter que les mêmes scénarios ne se répètent. La survenance d'événements catastrophiques permet

---

<sup>1420</sup> Les effets du vent ne relèvent plus du domaine des catastrophes naturelles depuis la loi n° 90-509 du 25 juin 1990, modifiant le Code des assurances et portant extension aux départements d'outre-mer du régime d'indemnisation des catastrophes naturelles, NOR: DOMX9010206L, JORF n°147 du 27 juin 1990 page 7488.

<sup>1421</sup> KATHLEEN (D.), "Storm Surge is Flood, Judges Says", *The Washington post*, 16/08/2006, [en ligne] <http://www.washingtonpost.com/wp-dyn/content/article/2006/08/15/AR2006081500584.html>

<sup>1422</sup> En référence au conflit qui oppose assureurs et assurés américains.

<sup>1423</sup> La loi Danoise du 6 juin 1991, n°340, prévoit l'indemnisation des dommages liés aux inondations provoquées par l'élévation du niveau de la mer. Voir SENAT, Service des affaires Européennes, *L'indemnisation des biens non assurables en cas de catastrophes naturelles* -octobre 1997, [en ligne] <http://www.senat.fr/lc/lc29/lc29.html>

<sup>1424</sup> L'instigateur du droit des catastrophes est le professeur Lienhard. V. LIENHARD (C.), "Pour un droit des catastrophes", *Rec. Dalloz*, 1995, chron., p. 91.

<sup>1425</sup> BERRAMDANE (A.), « L'obligation de prévention des catastrophes et risques naturels », *RDP*, 1997, p. 1718.

de déceler les lacunes du système et de pouvoir ainsi y remédier. La catastrophe engendrée par Xynthia a véritablement fait avancer le droit relatif à la submersion marine d'un point de vue national. De par son ampleur et l'émotion qu'elle a suscitée, cette tempête s'est retrouvée sur le devant de la scène médiatique et politique. Cette hypermédiation, le choc de l'opinion, peuvent être un atout pour permettre l'avancement des projets, l'avancement du droit. Elle a permis de mettre en avant de nouveaux projets relatifs à la submersion comme la relance des PPR, ou encore le confortement des digues<sup>1426</sup>... Cette clarification et cette reconnaissance de la submersion marine au travers des textes étaient essentielles. Elles permettent d'une part d'éclaircir juridiquement le terme de submersion marine, notion qui pouvait paraître juridiquement abstraite et de lever les doutes concernant le régime applicable à son indemnisation.

890. Il est aujourd'hui légalement admis que la submersion est non seulement assimilable à une inondation, mais elle est désormais intégrée dans le Code de l'environnement<sup>1427</sup>. La notion est désormais claire et devient un risque à part entière. Il aura donc fallu une catastrophe pour venir élucider une situation ambiguë depuis deux décennies. Ainsi, si la catastrophe est génératrice de crise, une société moderne et résiliente se doit d'évoluer à partir de ses propres erreurs.

891. La catastrophe est génératrice d'une évolution du droit. C'est suite à d'importantes inondations de la Vallée de la Saône et du Rhône et dans le Sud-Ouest de la France que le régime d'indemnisation de 1982 a été institué.

892. La prévention des risques technologiques a été accentuée suite à l'accident Seveso du 10 juillet 1976<sup>1428</sup>, à l'accident de Bâle en 1986, puis l'accident AZF de Toulouse en 2001.

893. C'est aussi à la suite de l'incendie dans le tunnel du Mont Blanc et du Touern en 1999, ainsi que des incendies du Gothard en 2001, que la sécurité des tunnels routiers a été renforcée<sup>1429</sup>...

894. Si aujourd'hui on peut parler d'un droit des catastrophes c'est parce que ces dernières ont généré un véritable cadre juridique nécessaire à leur prévention et leur gestion. Ce cadre n'est en fin de compte qu'un droit transversal car il touche la majeure partie des branches du droit (assurance, urbanisme, environnement,...). C'est un droit en évolution perpétuelle, autant que l'environnement dans lequel l'homme vit. Ce droit s'adapte finalement à l'environnement, avec les changements à venir, climatiques ou sociétaux.

---

<sup>1426</sup> V. *supra* Partie 1.

<sup>1427</sup> Art. L. 561-1 et L. 561-3, L. 562-1, L. 562-8 C. env.

<sup>1428</sup> 1<sup>er</sup> Directive Seveso, directive 82/501/CE du 24/06/1982 concernant les risques d'accidents majeurs de certaines activités industrielles, JOCE 5/08/1982.

<sup>1429</sup> V. CETU, *Le cadre réglementaire de la sécurité des tunnels routiers*, [en ligne]

[http://www.cetu.developpement-durable.gouv.fr/IMG/pdf/CETU-Note\\_Info\\_21\\_2011.pdf](http://www.cetu.developpement-durable.gouv.fr/IMG/pdf/CETU-Note_Info_21_2011.pdf) (10/04/2013)

895. De plus, même si en apparence la société brandit sans cesse « la culture du risque », lorsque les décennies passent sans encombre, l'homme a une fâcheuse tendance à l'oubli des événements marquants, il suffit pour cela de regarder l'urbanisation du territoire. Le droit permet de cristalliser non pas les événements, mais les mesures prises pour éviter que les erreurs du passé ne se reproduisent. Le droit des catastrophes ne cesse de s'étoffer, de catastrophe en catastrophe. Sa croissance ne pourra se ralentir que lorsqu'il n'y aura plus de catastrophe ou du moins lorsqu'il n'y aura plus de dégâts catastrophiques, accentués par les comportements humains. Il est ainsi possible d'affirmer que ce droit a encore un bel avenir devant lui.

## §2) Les controverses émergentes.

896. Depuis sa création en France, le système d'indemnisation des CatNat repose sur la solidarité nationale. Néanmoins, l'idée de solidarité semble être de plus en plus remise en cause au profit de l'équité aujourd'hui. Cette solidarité qui a fonctionné durant des décennies risque d'être bousculée en raison d'un changement sociétal. De plus, un autre acteur doit être pris en compte, l'Union Européenne. La société évolue désormais dans un cadre plus large ce qui pourrait remettre en cause certains fondements de la société Française, comme le principe de solidarité et d'assurance obligatoire(A). Ce système efficace, mais certes imparfait, nécessite sans cesse des améliorations et demeure particulièrement critiqué par rapport à la déresponsabilisation que son fonctionnement est susceptible d'entraîner chez une partie des assurés. (B)

### A) Les questionnements sur les modalités de la solidarité.

897. La solidarité peut se définir comme « une dépendance mutuelle entre les hommes (...) sentiment qui pousse les hommes à s'accorder une aide mutuelle<sup>1430</sup> ». La solidarité est :

*« une relation entre personne ayant conscience d'une communauté d'intérêt, qui entraîne, pour les unes, l'obligation morale de ne pas desservir les autres et de leur porter assistance.(...) Le fait de faire contribuer certains membres d'une collectivité nationale à l'assistance (financière, matérielle) d'autres personnes »<sup>1431</sup>.*

---

<sup>1430</sup> Entrée « solidarité », in *Dictionnaire, Le petit Larousse illustré* 2007, p. 994.

<sup>1431</sup> Entrée « solidarité », in *Dictionnaire, Le petit Robert* 2013, p. 2390.

898. Elle a été rendue possible car existaient souffrances, maladies, risques et difficultés et que les puissants ne voulaient pas les indemniser, les réparer, les assurer »<sup>1432</sup>.
899. La reconnaissance juridique de la solidarité est ancrée dans le préambule de la constitution de 1946, de manière explicite, alinéa 12 : « La nation proclame la solidarité et l'égalité de tous les Français devant les charges qui résultent des calamités nationales. » Elle est aussi employée de nombreuses fois de manière implicite lorsque l'égalité est invoquée. Comme le démontre Michel Borgetto<sup>1433</sup>, « toutes les dispositions (du préambule de 1946) ayant pour objet de traduire l'idée de solidarité sont corrélées de manière systématique à celle d'égalité »<sup>1434</sup>.
900. De plus, la solidarité ne correspond-elle pas au troisième terme de la devise Républicaine<sup>1435</sup>, « fraternité » ? La fraternité renvoie à la solidarité. La fraternité « représente un lien de solidarité et d'amitié entre des êtres humains, entre les membres d'une société »<sup>1436</sup>, elle intègre la fraternité dans la société, elle la matérialise et permet de lui donner une réalité.
901. Elle a joué un rôle crucial lors de la révolution Française de 1789. Selon Haroche Claudine.<sup>1437</sup>, elle est une source de sa légitimité, l'essence même de la vertu politique républicaine. Pour Chevallier Jacques<sup>1438</sup>, « la solidarité n'est que l'autre nom de la sociabilité, à partir du moment où celle-ci devient active et positive »<sup>1439</sup>. La solidarité est au cœur de toutes les organisations sociales. Elle peut aussi se traduire par un ensemble de mesures concrètes et servir de base aux politiques de solidarité<sup>1440</sup>. Leroux Pierre va plus loin en considérant que la solidarité républicaine remplace la charité du christianisme<sup>1441</sup>. La solidarité est le corolaire de la doctrine solidariste, moteur de l'évolution sociale, qui va souvent se retrouver au cœur même de l'action publique. Cette idée de solidarité sera répandue chez tous les socialistes de 1848. Mais

<sup>1432</sup> Allocution de Laurent Fabius, Président de l'assemblée nationale *in* Démocratie, solidarité et mutualité « autour de la loi de 1898 », 1999.

<sup>1433</sup> Professeur à la faculté de droit et de sciences sociales de Poitiers.

<sup>1434</sup> BORGETTO (M.), *Égalité, solidarité... équité ?*, *in* « Le Préambule de la constitution de 1946. Antinomies juridiques et contradictions politiques », CURAPP, PUF, 1996, [en ligne] [http://www.u-picardie.fr/labo/curapp/revues/root/37/michel\\_borgetto.pdf](http://www.u-picardie.fr/labo/curapp/revues/root/37/michel_borgetto.pdf) 4a0831d41ecd4/michel\_borgetto.pdf

<sup>1435</sup> « Liberté, égalité, fraternité » devise de la République Française qui tire son origine de la révolution Française de 1789, mais qui ne fut adoptée de manière officielle que lors de la IIIème République.

<sup>1436</sup> Définition, Le grand Larousse illustré 2014, 06/2013 p517, [entrée] « Fraternité ».

<sup>1437</sup> HAROCHE (C.), « La compassion comme amour social et politique de l'autre au XVIIIème siècle » *in* « *La solidarité : un sentiment Républicain ?* » PUF, 1992, p. 11.

<sup>1438</sup> Professeur à l'Université de Paris II, directeur du CURAPP.

<sup>1439</sup> Chevallier J. (professeur à l'Université de Paris II, directeur du CURAPP, « La résurgence du thème de la solidarité. », *in* *La solidarité : un sentiment républicain ?*, PUF 1992 p 111.

<sup>1440</sup> *Idem*.

<sup>1441</sup> V. LE BRAS-CHOPARD (A.), « Métamorphose d'une notion : la solidarité chez Pierre Leroux » *in* *La solidarité : un sentiment Républicain ?*, Puf 1992, p. 55.

c'est véritablement à la fin du XIX siècle que le solidarisme<sup>1442</sup> servira de socle aux politiques de solidarité. Ainsi, le terme « solidarité » devient palpable, se construit, naît réellement en tant qu'idéologie<sup>1443</sup>.

902. Le solidarisme disparaît entre 1929 et 1936, comme doctrine et théorie. La crise des années 30 laissant place en France au libéralisme-dirigisme, moins enclin « au solidarisme ». Même si sa doctrine en tant que telle disparaît, des traces demeurent. Ne serait-ce qu'après la seconde guerre mondiale avec la création de la sécurité sociale<sup>1444</sup>, qui est un modèle de solidarité par excellence. La sécurité sociale comme le régime d'indemnisation des catastrophes naturelles, se traduisent par une obligation de donner selon ses moyens, et un droit de recevoir selon ses besoins. Les donateurs perçoivent, indépendamment de ce qu'ils ont versé. Cette doctrine semble renaître à partir des années 1980 sous le gouvernement socialiste. Dès lors, rien de plus normal qu'au cours de cette même période elle devienne le socle du régime d'indemnisation des catastrophes naturelles. Ce régime d'indemnisation a été conçu dans une période propice au lancement de nouvelles idées basées sur la solidarité.

903. Pour autant, la société évolue. Il n'est pas question ici de porter un jugement sur ces évolutions, mais simplement d'effectuer un constat. Les mentalités changent et semblent tendre vers davantage d'individualisme qu'auparavant, correspondant à un modèle économique toujours plus libéral. Cela se traduit par un questionnement sur le « solidarisme », et par suite, par la remise en cause du régime d'indemnisation des catastrophes naturelles.

904. En effet, ce dernier est critiqué, d'une part en raison de la déresponsabilisation que son système indemnitaire entraîne, d'autre part en raison du rejet grandissant des assurés de payer pour un risque potentiel, auquel ils ne seront peut-être jamais soumis ou dans une très faible mesure, dans le seul but de répondre au principe de solidarité.

905. En conséquent, la solidarité qui a dicté bon nombre de politiques sociales, se trouve aujourd'hui dépossédée de ses vertus au profit d'un autre principe, l'équité. L'équité complète, corrige et humanise le droit<sup>1445</sup>. Elle est « la justice naturelle ou morale, considérée indépendamment du droit en vigueur »<sup>1446</sup>. Ainsi, l'équité est une

---

<sup>1442</sup> Le solidarisme est une doctrine ayant influencé les sciences économiques et sociales. « Le propre de la doctrine solidariste, c'est de s'être interrogé, dès les années de l'après-guerre de 1870-1871, sur les rapports sociaux, sur la nature juridique, sociologique, économique et institutionnelle ». MOREAU DE BELLAING (L.), « Le solidarisme et ses commentaires actuels », in *La solidarité : un sentiment républicain ?* PUF 1992, p. 85.

<sup>1443</sup> V. CHEVALLIER (J.), *La solidarité : un sentiment républicain ?*, PUF, Paris 1992, pp. 11 à 25.

<sup>1444</sup> Mise en œuvre par les ordonnances du n°45-2250 du 4 octobre 1945 portant organisation de la sécurité sociale, JORF du 6 octobre 1945 page 6280, et Ordonnance n° 45-2454 du 19 octobre 1945 fixant le régime des assurances sociales applicable aux assurés des professions non agricoles, JORF n°0247 du 20 octobre 1945 page 6721.

<sup>1445</sup> [Entrée] « équité », Encyclopédie Universelle corpus 8, juillet 2002, pp. 513-514.

<sup>1446</sup> [Entrée] « équité » in *Le grand Larousse illustré* 2014, p. 453.

vertu « (...) qui consiste à régler sa conduite sur le sentiment naturel du juste et de l'injuste »<sup>1447</sup>. L'équité, « est la justice fondée sur l'égalité »<sup>1448</sup>.

906. Si la solidarité est amoindrie par l'équité, elle ne s'y substitue pas pour autant. L'équité pourrait être vue comme un support à la solidarité. Elle ne viendrait pas s'opposer à cette dernière, mais viendrait la renforcer. En imposant des conditions de prudence légitime, elle rend sa légitimité à la solidarité, en lui offrant davantage de justesse, ce qui ne ferait que la faire perdurer.
907. Une chose semble acquise, la solidarité est ancrée dans les mœurs Françaises d'où elle tire sa robustesse. Un tel fondement renforce sa puissance et sa légitimité. Par conséquent, malgré quelques assouplissements, elle ne peut que continuer en raison de sa force tant originelle qu'actuelle.
908. Enfin, en raison du degré de solidarité au sein du régime d'indemnisation des catastrophes naturelles, il semble que le législateur ait eu dès l'origine la volonté d'introduire une part d'équité dans le régime d'indemnisation des catastrophes naturelles, en refusant d'une part, au système d'indemnisation une solidarité à tout prix, et d'autre part, en tentant de compléter la loi de 1982 par son second volet, celui de la prévention<sup>1449</sup>.
909. Ainsi, cette remise en question de la solidarité doit fortement être nuancée. Même s'il semble qu'elle soit mise en doute depuis quelques années, il n'en demeure pas moins qu'elle a toujours été présente et modérée. Elle est aujourd'hui plus que nécessaire, pour faire face à certains risques de grande ampleur qui ne peuvent dans l'immédiat être couverts autrement que par la mise en œuvre de ce principe.
910. La solidarité doit simplement rester tempérée au profit de l'équité. Une solidarité trop forte entraînerait la mort du régime d'indemnisation des catastrophes naturelles en raison de l'aversion que pourrait éprouver une part des assurés à l'égard de ce régime. Il conviendrait néanmoins d'améliorer certains pans du système pour l'adapter davantage aux évolutions climatiques actuels (B).

## B) La solidarité à l'épreuve de la responsabilité.

911. Le régime d'indemnisation des catastrophes naturelles actuel pose des questions sur sa viabilité dans le temps. Le contexte des risques a bien évolué depuis 1982, entraînant inéluctablement de nouvelles questions juridiques auxquelles il est nécessaire de répondre pour satisfaire au mieux les divers intérêts des acteurs du risque. Le régime d'indemnisation des catastrophes naturelles a été créé dans un

---

<sup>1447</sup> [Entrée] « équité » in *Le petit Robert 2013*, p. 917.

<sup>1448</sup> CORNU (G.), *Vocabulaire juridique*, PUF 2014, [entrée] « équité », p. 410.

<sup>1449</sup> V. *supra* § 745 s.



contexte catastrophique faible pour faire face à des catastrophes qualifiées d'exceptionnelles. Au cours des décennies, les risques eux-mêmes ont évolué : le changement climatique fait de certains événements naturels auparavant exceptionnels, des événements courants en raison de leur occurrence toujours plus forte. Quant à l'homme, il semblerait avoir une tendance à l'oubli du risque en s'installant dans des zones aux dangers croissants. Le comportement humain et la répétition des événements viennent à la fois banaliser certains phénomènes relevant du régime d'indemnisation des catastrophes naturelles, et augmenter les coûts pouvant en résulter.

912. Ce changement dans l'appréhension du risque questionne sur l'assurabilité par le régime d'indemnisation des catastrophes naturelles, des événements qui pourraient être qualifiés de banals en raison de leur occurrence plus fréquente. (1)

913. Dans ce contexte évolutif, la prévention doit trouver une place plus importante afin d'assurer la pérennité du régime, considéré comme déresponsabilisant. (2)

#### 1) Des catastrophes qui se banalisent.

914. Depuis sa création en 1982, le contexte dans lequel le régime d'indemnisation des catastrophes naturelles évolue, a changé. La société est davantage confrontée aux risques, par l'étalement urbain, à laquelle il faut adjoindre le changement climatique, annonciateur de catastrophes naturelles plus fréquentes. La conjonction de ces éléments risque de mettre à mal le régime d'indemnisation des catastrophes naturelles.

915. La difficulté résulte dans le fait que le système ne répond plus seulement à des catastrophes exceptionnelles, mais est désormais amené à prendre en charge des événements qui pourraient être qualifiés de « courants ». Ces événements courants que le Groupe d'Experts Intergouvernemental sur l'évolution du climat (GIEC) considère comme :

*« les « événements locaux », fréquents, localisés, et d'une intensité relative, représentent 60% des indemnités versées par les assureurs au titre des aléas naturels, les « événements extrêmes », particulièrement dévastateurs, se caractérisent par une très forte intensité et une faible fréquence. Ils représentent 40% des indemnités versées par les assureurs (...) »<sup>1450</sup>.*

916. La doctrine de 1982 qui préconise de prendre en compte non pas l'ampleur du dommage mais l'anormalité de l'événement<sup>1451</sup>, doit être respectée et renforcée en

---

<sup>1450</sup> ONERC, *Evaluation du coût des impacts du changement climatique et de l'adaptation en France. Rapport de la deuxième phase*. Partie V, annexes des rapports thématiques, p. 16. [http://www.developpement-durable.gouv.fr/IMG/pdf/partie\\_5\\_annexes\\_des\\_rapports\\_thematiques.pdf](http://www.developpement-durable.gouv.fr/IMG/pdf/partie_5_annexes_des_rapports_thematiques.pdf)

<sup>1451</sup> MARGEAT (H.), MICHEL (J-M.) (analyses et commentaires), La loi sur les catastrophes naturelles – Gazette du palais- 1984 (2ème sem.) p. 504.

raison de la hausse des dommages relevant du régime CatNat<sup>1452</sup>. Effectivement, indemniser une catastrophe « exceptionnelle » à intervalles de un ou trois ans, ou indemniser une catastrophe naturelle deux ou trois fois par an, n'a pas les mêmes conséquences financières.

917. Il convient dès lors de se demander, dans le cas de dommages pouvant être qualifiés de courants et indemnisés au titre du régime d'indemnisation des catastrophes naturelles, si l'intérêt général ne serait pas détourné de son but initial, celui de satisfaire l'intérêt commun, au profit d'une somme d'intérêts privés. En effet, l'intérêt commun se trouve-t-il dans l'indemnisation systématique de tous les sinistres ou au sein de la préservation de la solidarité qui permet de garantir à tous la couverture d'événements exceptionnels ?

918. Deux conceptions se sont longtemps opposées en France :

- Une conception utilitariste « qui ne voit dans l'intérêt commun que la somme des intérêts particuliers »<sup>1453</sup>.
- Une conception volontariste qui vise à effectuer un dépassement des intérêts privés pour atteindre l'intérêt général<sup>1454</sup>.

919. Ces deux courants ont fait, et feront encore longtemps débats, mais il n'en demeure pas moins que le courant volontariste a pris le dessus en France.

920. Or, utiliser sans cesse le régime CatNat pour satisfaire tous les sinistres instantanément répond semble-t-il davantage à une somme d'intérêts particuliers (conception utilitariste), qu'à un dépassement des intérêts privés (conception volontariste).

921. Le paradigme Français privilégiant l'intérêt général à la somme des intérêts particuliers, il conviendrait de cesser d'étendre le champ de couverture du régime à des risques pas toujours exceptionnel. Le fait d'abuser à outrance de ce régime pour une somme d'intérêts impératifs de court terme, remet en cause la vie du régime, et par là même l'intérêt général qu'il garantit.

922. Le problème de ces régimes basés sur la solidarité tentant de satisfaire l'intérêt général, est la tendance à la surexploitation par les utilisateurs, parfois même bien intentionnés. Cela a pour conséquence de pervertir le système sur le long terme et de le conduire à sa perte.

---

<sup>1452</sup> Peu important les causes de ces dernières. (urbanisation ou/et changement climatique).

<sup>1453</sup> Le courant utilitariste : (...) ne voit dans l'intérêt commun que la somme des intérêts particuliers, laquelle se déduit spontanément de la recherche de leur utilité par les agents économiques. » voir Le Conseil d'Etat et la juridiction administrative, *Réflexion sur l'intérêt général*, Rapport public 1999, [en ligne] <http://www.conseil-etat.fr/fr/rapports-et-etudes/linteret-general-une-notion-centrale-de-la.html> (12/12/2010)

<sup>1454</sup> Le courant volontariste : « L'intérêt général, qui exige le dépassement des intérêts particuliers, est d'abord, dans cette perspective, l'expression de la volonté générale, ce qui confère à l'Etat la mission de poursuivre des fins qui s'imposent à l'ensemble des individus, par-delà leurs intérêts particuliers ». V. Le Conseil d'Etat et la juridiction administrative, *Réflexions sur l'intérêt général*, Rapport public 1999, *op. cit.*

923. L'intérêt général au final vient ici rejoindre la solidarité, tous deux ébranlés par une société de plus en plus individualiste. L'Etat doit reposer les jalons de l'intérêt général en la matière, et le juge doit en sanctionner les abus, afin que ce modèle de solidarisme puisse perdurer.

924. De plus cette indemnisation systématique des sinistrés sur le régime d'indemnisation des catastrophes naturelles dès qu'un événement naturel cause des dommages, entraîne une déresponsabilisation des sinistrés (2).

## 2) Un système déresponsabilisant.

925. Malgré les tentatives de renforcement de la prévention par un travail de collaboration entre les pouvoirs publics et les assureurs, le modèle français reste perfectible, son fonctionnement n'incitant pas assez à la prévention. (a) Afin de renforcer la prévention, les assureurs détiennent des outils incitatifs : l'action subrogatoire. Cette action permet de rechercher les responsables de l'aggravation des dommages et par là même d'inciter à la prévention. (b)

### a) Un système d'indemnisation qui n'incite pas à la prévention.

926. Le second volet de la loi de 1982, comprend un volet prévention. Cette prévention à la charge des pouvoirs publics, fut demandée par les assureurs en contrepartie de la gestion du régime. Elle s'est traduite originellement par la mise en place de plans d'exposition aux risques, substitués en 1995<sup>1455</sup> par les plans de prévention des risques. Mais, le caractère incitatif de la prévention apparaît dès le premier article de la loi :

*"Sont considérés comme les effets des catastrophes naturelles, au sens du présent chapitre, les dommages matériels directs non assurables ayant eu pour cause déterminante l'intensité 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 prise »<sup>1456</sup>.*

927. Cet article conditionne l'indemnisation, à la mise en œuvre d'un certain nombre de mesures « de base » pour empêcher la survenance de la catastrophe.

928. Pourtant, cette prévention connaît des limites, d'une part, les PPR ont été très peu mis en œuvre, d'autre part, même si ce devoir de prévention est inscrit dans la loi,

---

<sup>1455</sup> Loi n°95-101 du 2 février 1995 relative au renforcement de la protection de l'environnement, NOR: ENVX9400049L, JORF n°29 du 3 février 1995 page 1840.

<sup>1456</sup> Loi n° 82-600 du 13 juillet 1982 relative à l'indemnisation des victimes de catastrophes naturelles, JORF du 14 juillet 1982 page 2242, art.1.

personne n'en vérifie véritablement sa portée lorsque survient un événement catastrophique<sup>1457</sup>. La limite du régime se trouve dès lors, non pas tant dans son absence d'incitation à la prévention, mais dans l'absence de mise en œuvre et de contrôle de son effectivité. Le problème résulte donc d'une mauvaise mise en œuvre de ces outils, rendue possible par le fonctionnement du régime.

929. Effectivement, cette solidarité qui implique que tous les assurés paient une surprime identique sur leur contrat socle pour alimenter le régime d'indemnisation des catastrophes naturelles, quel que soit leur degré de soumission au risque implique également en pratique que l'ensemble des assurés soient indemnisés en fonction des dommages subis, quel que soit leur implication dans la prévention. Ainsi, cette solidarité, qui permet au régime d'indemnisation des catastrophes naturelles de fonctionner, a un côté insidieux qui n'a pas été anticipé par les concepteurs du régime. Des ajustements de ce fonctionnement seraient nécessaires, mais il convient de veiller à ne pas remettre en cause l'essence même du régime. Par conséquent, la meilleure prévention dans ce schéma ne peut relever que des comportements humains volontaires, dans la mesure où un véritable encadrement juridique de la prévention entraînerait une remise en cause des fondements du système.

930. Ainsi, la légitimité de la mutualité fonctionne tant que les risques pris ne sont pas excessifs ou ne sont pas aggravés par l'imprudence de l'assuré. Lorsque les risques sont considérés comme excessifs, la remise en cause de la solidarité s'opère. La marge de manœuvre visant à concilier solidarité et prévention semble dès lors faible. Il paraît difficile d'accentuer l'une, sans amoindrir l'autre, alors que prévention et indemnisation sont liées. La politique de prévention des risques naturels et celle de l'indemnisation des dommages sont deux dispositifs consubstantiels qui s'ignorent largement, alors qu'ils devraient tous deux évoluer conjointement.

931. Le système initial, s'il a eu la volonté d'instaurer une véritable prévention, n'en a donné que l'impulsion. L'indemnisation semble avoir pris le pas sur la prévention<sup>1458</sup>, il devient donc urgent d'en inverser la tendance. Pour ce faire un certain nombre d'outils est mis à disposition des assureurs (b).

#### b) Des actions subrogatoires qui peuvent inciter à la prévention.

932. Pour inciter les assurés à davantage de prévention, le législateur a offert aux assureurs la possibilité d'exercer une action subrogatoire (b.1), mais d'autres voies de recours peuvent également être sollicitées (b.1)

---

<sup>1457</sup> STEINLE-FEUERBACH (M-F), (Coord.), *Programme risque inondation. Inondation: responsabilité et force majeure*, 02/2002, p. 138. [en ligne]

[http://www.cerdacc.uha.fr/data/p5/pdf/pdf\\_content/Rapport.Inondations.responsabilites.et.force.majeure.pdf](http://www.cerdacc.uha.fr/data/p5/pdf/pdf_content/Rapport.Inondations.responsabilites.et.force.majeure.pdf)

<sup>1458</sup> MOTHE (E.), « l'indemnisation des catastrophes naturelles par les assureurs », Aix-Marseille III, 2001-2002, p. 42.

## b.1 Les possibilités d'actions subrogatoires.

« La subrogation est d'origine légale et s'effectue de plein droit (...) La commission pour l'amélioration du langage de l'assurance en proposait la définition suivante: « substitution de l'assureur à l'assuré aux fins de poursuite contre les parties adverses »<sup>1459</sup>.

933. Cette possibilité offerte aux assureurs renforce la prévention, en leur permettant d'engager la responsabilité des personnes fautives sur le fondement de l'article L. 121-12 du code des assurances. Cette mesure peut s'avérer préventive dans la mesure où elle contraint les responsables qui auraient aggravé un dommage par imprudence, carence ou négligence, à assumer leur responsabilité. Il existe des jurisprudences en la matière, démontrant sa mise en oeuvre<sup>1460</sup>. L'action subrogatoire vient démontrer que l'indemnisation automatique des assureurs, lorsqu'il s'agit de la garantie « CatNat », n'est pas fondée.

934. L'action subrogatoire est plus qu'une demande d'indemnisation. Selon le CERDACC elle implique la recherche de la vérité. Elle consiste à rechercher le véritable responsable et lui demander réparation. L'assureur peut donc par exemple intenter une action subrogatoire<sup>1461</sup> contre un constructeur et son assureur<sup>1462</sup>, ainsi que les collectivités locales dès lors que le lien de causalité direct entre le dommage et la catastrophe n'est pas avéré, et/ou lorsque les mesures de prévention du « bon père de famille » n'ont pas été prises comme l'exige l'alinéa 3 de l'article L. 125-1 du Code de l'assurance. Cette action peut être exercée à l'encontre de toute personne responsable, devant le juge civil ou administratif<sup>1463</sup>. Elle vient rappeler à bon escient que l'indemnisation du régime « CatNat » ne vise pas à indemniser l'ensemble des sinistrés en exonérant de par là même les différents acteurs de leur responsabilité<sup>1464</sup>.

935. Ainsi, indemnisation et responsabilité civile ne sont pas antinomiques. Il serait en effet injuste, et déresponsabilisant de substituer l'indemnisation « CatNat » à la responsabilité civile. L'action subrogatoire vient donc éviter ou du moins limiter ces déviances. Elle vient remettre au centre du débat la prévention, en rappelant que si une faute a été commise, d'une part la survenance de la catastrophe naturelle n'annule pas

---

<sup>1459</sup> LANDEL (J.), *Lexique des termes d'assurance*, 7<sup>ème</sup> ed. 2015, [entrée] « subrogation » p. 533.

<sup>1460</sup> V. STEINLE-FEUEBACH (M-F), (Coord.), *Programme risque inondation. Inondation: responsabilité et force majeure*, 02/2002, 347p. [en ligne]

[http://www.cerdacc.uha.fr/data/p5/pdf/pdf\\_content/Rapport.Inondations.responsabilites.et.force.majeure.pdf](http://www.cerdacc.uha.fr/data/p5/pdf/pdf_content/Rapport.Inondations.responsabilites.et.force.majeure.pdf)

<sup>1461</sup> Art. L. 121-12 C. ass.

<sup>1462</sup> Voir STEINLE-FEUEBACH (M-F), (Coord.), *Programme risque inondation. Inondation: responsabilité et force majeure*, 02/2002, p. 118 [en ligne]

[http://www.cerdacc.uha.fr/data/p5/pdf/pdf\\_content/Rapport.Inondations.responsabilites.et.force.majeure.pdf](http://www.cerdacc.uha.fr/data/p5/pdf/pdf_content/Rapport.Inondations.responsabilites.et.force.majeure.pdf)

<sup>1463</sup> *Ibid.* pp. 120 à 123.

<sup>1464</sup> La responsabilité des différents acteurs n'est exonérée qu'en cas de force majeure. V. *supra.* §553.

pour autant les éventuelles responsabilités, et que d'autre part la mise en jeu de responsabilités n'entrave pas pour autant le versement des indemnités aux sinistrés. Les acteurs de la gestion des risques ont donc tout intérêt à mettre en œuvre les mesures de prévention adéquates, afin d'éviter une mise en jeu de leur responsabilité.

936. En revanche, la force dissuasive de cette action est atténuée par le jeu de la responsabilité civile. En effet, le responsable pourra se retrancher derrière son contrat d'assurance responsabilité civile. Effectivement, comme l'indique Lacroix Caroline :

*« La politique d'amélioration du sort des victimes a progressivement élargi le champ de la faute assurable au détriment de la fonction normative de la responsabilité civile. L'assurance de responsabilité civile a pour conséquence l'effacement du responsable derrière son assureur<sup>1465</sup>, effacement encore renforcé par la reconnaissance d'une action directe de la victime à l'encontre de l'assureur du responsable »<sup>1466</sup>.*

937. Ainsi peut-on craindre que « trop d'assurance tue l'assurance » ? C'est l'assurance elle-même qui vient presque priver de son sens l'action subrogatoire qui permet aux assureurs d'inciter à la prévention.

## b.2 D'autres voies de recours.

938. D'autres voies toutes autant incitatives à la prévention sont ouvertes aux assureurs, c'est notamment la contestation de l'arrêté de catastrophe naturelle en recours pour excès de pouvoir. Si des recours pour excès de pouvoir à l'encontre d'arrêtés interministériels de reconnaissance de l'état de catastrophe naturelle existent<sup>1467</sup>, ils sont cependant peu utilisés. Effectivement, contester l'arrêté pourrait entraîner son annulation, et certains de leurs assurés seraient susceptibles d'être dépourvus de couverture assurantielle dans le cas de risques non pris en charges par l'assurance classique. Une telle situation engendrée par l'action d'un assureur véhiculerait pour ce dernier une très mauvaise image.

939. L'assureur peut également demander l'annulation de l'arrêté interministériel chaque fois qu'il estime qu'un dommage n'a pas pour cause déterminante l'intensité anormale d'un agent naturel conformément à l'article L. 121-5 du Code des assurances. Si c'est à l'assuré qu'il appartient d'établir que l'état de catastrophe

---

<sup>1465</sup> VINEY (G.), *Traité de droit civil, Introduction à la responsabilité*, 3e éd., L.G.D.J., 2008, p. 37 *et s.*

<sup>1466</sup> LACROIX (C.), « La réparation des dommages en cas de catastrophe », Thèse, Université de Haute-Alsace, 2005, pp. 444-445.

<sup>1467</sup> V. STEINLE-FEUERBACH (M-F), *op. cit.*, p. 118 ; C.E., n°201847, Compagnie d'Assurances Générales de France ; C.E., n°213215, Assurance du Crédit Mutuel.

naturelle déclaré, est la cause déterminante de son sinistre, l'assureur peut lui invoquer l'absence de causalité à l'occasion d'un refus de garantie<sup>1468</sup>.

940. Une autre action est possible par la voie du droit civil, celle de la contestation sur le fondement de l'enrichissement sans cause. Dans un arrêt de principe, pour lequel la 1ère Chambre a relevé, d'office, un moyen de pur droit substitué à la motivation erronée de la cour d'appel, il est affirmé qu'en application du principe général du droit, nul ne peut s'enrichir injustement aux dépens d'autrui. Ainsi, « 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 »<sup>1469</sup>, ce recours étant celui de l'enrichissement sans cause.

941. En l'espèce, les conditions de la subrogation légale n'étaient pas réunies, toutefois, la première chambre civile a estimé que le principe général du droit, *in rem verso*, selon lequel il n'est pas possible de s'enrichir injustement aux dépens d'autrui, était applicable. Dans les faits, un assureur de bonne foi a versé une indemnité au titre de la garantie catastrophe naturelle une indemnité, mais suite à une expertise judiciaire, il s'est avéré que les désordres étaient liés à une mauvaise conception et réalisation de l'ouvrage.

942. Les assureurs disposent donc de plusieurs recours pour obtenir réparation et aussi condamnation des véritables responsables qui parfois profitent de la couverture catastrophe naturelle pour dissimuler leur faute. Ces recours sont de par leur nature, incitatifs à la prévention et permettent également de limiter les dépenses du régime en ne versant que les indemnités légitimement dues.

943. **Conclusion section1** - La loi de 1982 a comblé un vide juridique en couvrant des risques laissés auparavant en grande partie à la charge des sinistrés. Cette loi a évolué au fil des ans et des événements, avec notamment la couverture du risque de submersion marine. Ce risque qui revêtait initialement une couverture et une définition floue a trouvé sa place au sein du régime grâce, à la directive inondation de 2007<sup>1470</sup>, qui en a précisé la définition, et grâce aussi à l'expérience gagnée au cours de l'événement catastrophique Xynthia qui a malheureusement mis la submersion marine au cœur de l'actualité.

---

<sup>1468</sup> STEINLE-FEUEBACH (M-F), *op. cit.*, p118. Civ. 1ère, 7/02/1995; CE 12/03/1999, *Les mutuelles régionales d'assurance*, req. n° 0179723: Rec., p. 59 : RJE 2000 p. 79.

<sup>1469</sup> Voir Cour de Cassation, *Droit des contrats et quasi-contrats*, in Rapport annuel 2001, [en ligne] [https://www.courdecassation.fr/publications\\_26/rapport\\_annuel\\_36/rapport\\_2001\\_117/troisieme\\_partie\\_jurisprudence\\_cour\\_124/activites\\_economiques\\_commerciales\\_financieres\\_129/droit\\_contrats\\_quasi\\_contrats\\_6012.htm](https://www.courdecassation.fr/publications_26/rapport_annuel_36/rapport_2001_117/troisieme_partie_jurisprudence_cour_124/activites_economiques_commerciales_financieres_129/droit_contrats_quasi_contrats_6012.htm) (20/12/2014) ; RGDA, 2001 n°3, note L. Mayaux H. Groutel, Règlement de compte entre assureurs, RCA,7-01, chron.15

<sup>1470</sup> 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, *op. cit.*

944. Ce système perfectible qui suscite des controverses en raison de la déresponsabilisation qu'il peut entraîner, est tout de même en vigueur depuis trois décennies. Cependant, malgré les réformes qu'il a connues, le régime CatNat semble inadapté aux évolutions actuelles. Des propositions doivent donc être faites : dans ce sens, une réforme a été proposée, qui semble intéressante par sa vision prospective. (section 2)



## **Section 2 : L'inachèvement de la réforme envisagée du régime d'indemnisation des catastrophes naturelles du 3 avril 2012.**

945. Le régime d'indemnisation des catastrophes naturelles adopté en 1982, est une création exceptionnelle de par son originalité et son efficacité. Il a brillamment accompli la mission qui lui incombait en 1982: apporter une garantie aux assurés contre les risques naturels d'ampleur exceptionnelle. En revanche, si ses bases se réfèrent aux idées des années 80 et doivent être préservées, le régime victime de son succès doit aussi s'adapter, évoluer et être perfectionné pour faire face à des sollicitations toujours plus importantes. Ainsi, de véritables changements devraient s'opérer. Ces évolutions devraient lui permettre de faire face aux événements à venir, mais aussi et surtout, de perdurer.
946. Si au fil du temps différentes lois ont précisé ou clarifié son champ d'application<sup>1471</sup>, le régime n'a jamais connu de réelle refonte. Le constat commun des modifications apportées est qu'il s'agit simplement d'éclairage, de précisions venant combler d'éventuelles failles que la pratique a dévoilées. Ces éclaircissements au compte-goutte se sont avérés suffisants... pendant un temps. Néanmoins, avec les changements actuels, par exemple le fait que la submersion marine soit couverte par le régime CatNat, en se projetant dans l'avenir, il convient de se demander si le régime actuel pourra faire face aux évolutions climatiques.
947. La tempête Xynthia a mis le régime d'indemnisation des catastrophes naturelles à l'épreuve, dès lors une réforme du régime a été lancée, en écho aux recommandations des différents rapports consécutifs à cet événement. (§1)
948. Il convient donc d'évaluer quels seront les impacts réels sur le régime d'indemnisation des catastrophes naturelles de ce projet de réforme, afin d'établir si celui-ci serait suffisant pour le pérenniser. (§2)

---

<sup>1471</sup> Voir notamment :

- Loi n°90-509 du 25 juin 1990 modifiant le Code des assurances et portant extension aux départements d'Outre-Mer du régime d'indemnisation des catastrophes naturelles, NOR: DOMX9010206L , JORF n°147 du 27 juin 1990 page 7488).
- La Loi n°92-665 du 16 juillet 1992, JO 17 juillet 1992 portant adaptation au marché unique européen de la législation applicable en matière d'assurance et de crédit, NOR: ECOX9100182L, JORF n°164 du 17 juillet 1992 page 9576, inséré par décret n°85-863 du 2 août 1985, art.1 JO du 15 août 1985, NOR: INTX0300211L , JORF n°190 du 17 août 2004 page 14626 texte n° 3.
- La loi n°2002-276 du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité NOR: INTX0100065L, JORF du 28 février 2002 page 3808.
- texte n° 1 ; La loi n°2003-699 du 30 juillet 2003 relative à la prévention des risques technologiques et naturels et à la réparation des dommages NOR: DEVX0200176L, JORF n°175 du 31 juillet 2003, page 13021 texte n° 4, La loi n°2007-1824 du 25 décembre 2007 de finances rectificative pour 2007, NOR: BCFX0770033L, JORF n°0301 du 28 décembre 2007 page 21482 texte n° 1.

## §1) Les axes majeurs de la proposition de réforme.

949. La tempête Xynthia, a soulevé avec force les faiblesses du système. Elle a montré qu'il ne pourrait être viable si des catastrophes de ce type se reproduisaient régulièrement, ce qui est loin d'être exclu au regard de la récurrence des événements climatiques côtiers des dernières années<sup>1472</sup>. Si la réflexion avait été engagée dès 2005 après la sécheresse de 2003<sup>1473</sup>, Xynthia a inspiré un nouveau projet de loi portant réforme du régime d'indemnisation des catastrophes naturelles faisant l'objet d'une première lecture au Sénat en avril 2012<sup>1474</sup>. Néanmoins, deux ans et demi plus tard il n'est toujours pas adopté. Si ce projet semble aujourd'hui enterré, il est tout de même intéressant d'en étudier les apports potentiels, issus de nouvelles conceptions pour inscrire le régime dans la durée. Ce projet est en effet novateur comparé aux réformes précédentes qui ne portaient que sur des précisions et clarifications relatives au régime sans apporter à ce dernier de véritable changement lui permettant de perdurer.
950. Il convient dès lors d'étudier la clarification du cadre juridique, objectif majeur de la réforme (A), aux côtés de la prévention (B).

### A) Une clarification du cadre juridique.

951. En 1<sup>er</sup> lieu, ce projet envisage de délimiter plus précisément les événements couverts par le régime CatNat. Les effets des catastrophes naturelles sont définis par le droit positif comme « les dommages matériels directs 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 (...) »<sup>1475</sup>. Le cadre d'action du régime d'indemnisation des catastrophes naturelles s'avère assez vague et large, ce qui implique qu'une multitude d'événements non définis par le législateur se trouvent couverts par ce régime. Pour restreindre ce cadre, le projet de réforme prévoit l'établissement par décret en Conseil

---

<sup>1472</sup> Exemple de tempêtes ayant entraîné des phénomènes de submersion marine en France: les tempêtes Lothar et Martin en Décembre 1999, la tempête Johanna de mars 2008, la tempête Klaus de Janvier 2009, la tempête Xynthia de février 2010, et la tempête Dirk décembre 2013.

<sup>1473</sup> SENAT, Projet de loi portant réforme du régime d'indemnisation des catastrophes naturelles, étude d'impact, Établie en application de l'article 8 de la loi organique n°2009-403 du 15 avril 2009, relative à l'application des articles 34-1, 39 et 44 de la Constitution, p. 18.

<sup>1474</sup> SENAT, n°491, Projet de loi portant réforme du régime d'indemnisation des catastrophes naturelles, enregistré à la Présidence du Sénat 03/04/2012 : les étapes de la discussion, [en ligne]

<http://www.senat.fr/dossier-legislatif/pjl11-491.html>

<sup>1475</sup> Art. L. 125-1 al3 C. ass.

d'Etat d'une liste d'événements entrant dans son champ d'application<sup>1476</sup>, reprenant les phénomènes reconnus par les arrêtés interministériels, qui sont d'une grande stabilité depuis la création du régime. Cette liste devrait comprendre une quinzaine d'événements<sup>1477</sup>, notamment trois risques littoraux : les inondations dues aux submersions marines, les inondations et chocs mécaniques liés à l'action des vagues, les raz-de-marée. Cette mesure, qui garantirait une certaine sécurité juridique pour les assurés et les assureurs, peut néanmoins être discutée.

952. Il est vrai que le régime ne cesse d'être étendu à de nouveaux risques comme la submersion marine ; cependant, établir une liste exhaustive serait susceptible d'entraîner un vide juridique et des exclusions dans l'éventualité où surviendraient des événements que le législateur aurait pu omettre<sup>1478</sup>. Dans un tel cas, qui indemniserait les victimes ? Sur quel financement ?

953. Une telle liste ne pourrait être raisonnablement envisageable que si elle bénéficiait d'une certaine flexibilité pour ne pas fermer l'octroi de la garantie à des événements exceptionnels tant dans leur origine que dans leur ampleur<sup>1479</sup>. Cette flexibilité qui ôte toute prévisibilité au système permettrait effectivement de pouvoir inclure à tout moment de nouveaux risques.

954. En second lieu, le projet précise la définition de la catastrophe. Dans le régime issu de la loi de 1982<sup>1480</sup>, c'est l'intensité anormale de l'agent naturel qui fait qu'un événement devient catastrophique, mais une lacune demeure quant au « degré » de cette intensité, qui n'est pas établi. C'est sur ce point que porte la deuxième clarification du projet de loi. Il prévoit d'une part que seraient précisés par voie réglementaire les paramètres et les seuils permettant de caractériser l'intensité anormale des agents naturels. Il prévoit d'autre part de désigner juridiquement les organismes scientifiques chargés de la mesure et de l'évaluation de l'intensité des agents naturels<sup>1481</sup>. L'ensemble de ces mesures proposées aurait pour conséquence, non seulement de limiter la prise en charge de dommages liés à des agents naturels de faible amplitude, mais aussi de donner un poids supplémentaire aux organismes scientifiques lors de la reconnaissance de l'état de catastrophe naturelle. Le projet de réforme modernise donc le dispositif en précisant son champ d'intervention et en le

---

<sup>1476</sup> SENAT N°491, Projet de loi portant réforme du régime d'indemnisation des catastrophes naturelles, enregistré à la Présidence du Sénat 03/04/2012, Chapitre 1, art. 1, p. 7. [en ligne] <http://www.senat.fr/leg/pjl11-491.html>

<sup>1477</sup> SENAT N°491, Projet de loi portant réforme du régime d'indemnisation des catastrophes naturelles, étude d'impact, *op.cit.* p. 39.

<sup>1478</sup> *Ibid.*, Annexe 4, p. 76, avis de l'AMRAE, « (...) crainte qu'une liste de périls dénommés ne soit trop restrictive et prive de garantie des événements qui ne seraient pas encore survenus, ou n'ouvre la voie à de longs débats d'experts conflictuels sur la qualification précise à donner à un événement par rapport à des énumérations succinctes »

<sup>1479</sup> *Ibid.*, p. 78.

<sup>1480</sup> Loi n°82-600 du 13 juillet 1982, *op.cit.*

<sup>1481</sup> Projet de loi portant réforme du régime d'indemnisation des catastrophes naturelles, enregistré à la Présidence du Sénat le 3 avril 2012, *op. cit.*. Chap. 1 art. 1, 7°, p. 8.

rendant beaucoup plus transparent. Cependant, ici encore, le fait de figer sur papier des critères nationaux fixant le seuil d'anormalité de l'agent naturel ne fait pas l'unanimité<sup>1482</sup>. Il est d'une part difficile d'établir des critères, ceux-ci pouvant être très variables d'un lieu à un autre. D'autre part, des événements pourraient être considérés comme courants dans certaines régions et exceptionnels dans d'autres<sup>1483</sup>. Il paraît donc délicat d'établir des seuils nationaux sachant qu'en matière de catastrophe naturelle, chaque situation est différente. Parfois une conjonction d'éléments peut transformer un événement banal en une véritable catastrophe.

955. Si ce projet de loi tend à une clarification du cadre juridique, il souhaite également accentuer la prévention (B).

## B ) Des mesures davantage tournées vers la prévention.

956. L'une des grandes critiques du régime d'indemnisation des catastrophes naturelles actuel résulte de la déresponsabilisation qu'il peut entraîner, du fait de son manque d'incitation à la prévention. Le projet de loi portant réforme du régime d'indemnisation des catastrophes naturelles traite ainsi de la prévention dans son chapitre 2, intitulé, « Incitation à la prévention des dommages causés par les catastrophes naturelles »<sup>1484</sup>. Pour atteindre cet objectif de prévention, il est envisagé de jouer sur la modulation de la prime. Aucune réforme n'avait osé jusqu'ici opérer une modulation des tarifs d'assurance en fonction de la soumission du bien au risque. Le projet de réforme avance justement dans ce sens, en supprimant l'uniformité de la prime, socle même du régime d'indemnisation des catastrophes naturelles depuis sa création.

957. En revanche, ces propos sont tout de même à nuancer. D'une part, la modulation de la prime serait encadrée, elle ne toucherait que les contrats d'assurance des collectivités locales et les entreprises d'une certaine taille, acteurs jouant potentiellement un rôle en matière de prévention<sup>1485</sup>. D'autre part, la modulation de la prime pour les particuliers a été exclue lors des différentes consultations, dans la mesure où en raison des seuils qui avaient été fixés, elle ne représenterait qu'environ

---

<sup>1482</sup> V. Projet de loi portant réforme du régime d'indemnisation des catastrophes naturelles, étude d'impact, *op.cit.* Annexe 4, p. 78.

<sup>1483</sup> Chaque région a ses propres vulnérabilités. Par exemple le Nord-Pas-De-Calais est davantage soumis aux inondations, à l'érosion côtière et aux risques de mouvement de terrain liés aux anciennes carrières de craie et aux sols argileux, tandis que la région Pyrénées-Atlantiques est davantage soumise au risque inondation mais également aux avalanches, mouvement de terrain et séisme.

<sup>1484</sup> SENAT, Projet de loi portant réforme su régime d'indemnisation des catastrophes naturelles enregistrée à la Présidence du Sénat le 3 avril 2012, *op. cit.*.

<sup>1485</sup> Voir *Ibid.*, pp. 33 à 35.

25 euros par an, ce qui n'aurait aucun effet incitatif sur les assurés et donc sur la prévention<sup>1486</sup>.

958. La seconde mesure du projet de loi visait les biens construits en violation des règles édictées par un PPRN et des biens construits ou des activités exercées en violation des règles administratives. Le Code des assurances prévoit que l'assureur n'a pas l'obligation d'ouvrir à l'assuré le droit à la garantie contre les effets des catastrophes naturelles, dès lors qu'un bien serait en violation des règles administratives en vigueur<sup>1487</sup>. Mais cette mesure ne peut être mise en œuvre que lors de la conclusion initiale ou du renouvellement du contrat<sup>1488</sup>. Une fois de plus, la théorie semble juste et légitime. En revanche, la pratique est tout autre, puisque cette mesure est très peu appliquée dans les faits. Par exemple, dans le seul secteur de la Pointe à l'Aiguillon sur mer, 62 biens pour lesquels aucun permis de construire n'aurait été délivré ont bénéficié de la procédure de rachat amiable post Xynthia par l'Etat et à laquelle les assureurs ont également participé<sup>1489</sup>. Cette absence de contrôle systématique de la situation en matière de permis de construire est d'une part injuste envers les autres assurés, mais aussi envers l'ensemble de la population nationale tout en étant de surcroît déresponsabilisante. Ces « dérogations » peuvent conforter des comportements abusifs et réduire à néant tout effort de prévention.

959. Aussi, afin que la règle puisse jouer pleinement son rôle, c'est-à-dire renforce la prévention, le projet de loi transforme la possibilité actuelle offerte aux assureurs en une obligation de ne plus couvrir un bien construit sur les zones inconstructibles d'un PPR ou alors en violation des règles administratives de préventions des risques naturels<sup>1490</sup>. A cette fin, le projet de loi prévoit la déchéance de la garantie contre les effets des catastrophes naturelles pour ces biens<sup>1491</sup>. Le projet de réforme renforcerait également la prévention des articles L. 121-16<sup>1492</sup> et L. 121-17<sup>1493</sup> du Code des assurances en supprimant toute obligation pour l'assuré d'utiliser son indemnité pour reconstruire sur le même site sinistré<sup>1494</sup>. La loi ne contraindrait donc plus les sinistrés, pour bénéficier de leur indemnité, à rester établie sur le même site, même en l'absence

---

<sup>1486</sup> SENAT, rojet de loi portant réforme du régime d'indemnisation des catastrophes naturelles, Etude d'impact, *op. cit.*, p. 33.

<sup>1487</sup> Art. L. 125-6 c. ass *all et 2*.

<sup>1488</sup> Art. L. 125-6 c. ass. *al4*.

<sup>1489</sup> Les assureurs ont participé à hauteur des dommages qu'ils auraient indemnisé dans une situation "classique"; COUR DES COMPTES, *Les enseignements des inondations de 2010 sur le littoral atlantique (Xynthia) et dans le Var*, Rapport thématique, 07/2012, p. 155.

<sup>1490</sup> Le projet de loi portant réforme du régime d'indemnisation des catastrophes naturelles, enregistrée à la Présidence du Sénat, *op. cit.*, visant à modifier l'article L. 125-6 C. ass. (Chapitre 1, art.1), p. 9.

<sup>1491</sup> *Idem*.

<sup>1492</sup> Art. L. 121-16 c. ass.

<sup>1493</sup> Art. L. 121-17 C. ass.

<sup>1494</sup> Projet de loi portant réforme du régime d'indemnisation des catastrophes naturelles enregistré à la présidence du Sénat le 3 avril 2012, *op. cit.*, art. 3 de l'exposé des motifs, p. 4.

de PPRN<sup>1495</sup>. Cette approche évite de reproduire, de plus par obligation, les mêmes erreurs.

960. De plus, on pourrait imaginer que ces indemnités de remise en état pourraient venir en aide au financement des mesures de relocalisation. Effectivement, le fait d'octroyer une aide avec la possibilité de la réutiliser sur un autre site que le site sinistré pourrait constituer un début d'aide au financement de la relocalisation<sup>1496</sup>. De surcroît, remettre en état des habitations qui seront sans cesse confrontées au déferlement de la nature, semble inutile.

961. Ce projet de réforme incite à des comportements plus responsables en matière de prévention. Il est plus strict que les textes qu'il aurait vocation à remplacer<sup>1497</sup>. Les points les plus marquants de ce projet résident probablement dans l'exclusion des dommages pouvant relever de la garantie décennale, ce qui peut faire sortir de la couverture CatNat un bon nombre de sinistres, et la modulation de la prime qui pourrait avoir un impact sur la prévention. En outre, la modulation des primes marquerait un véritable changement de mentalité, une véritable évolution du régime: s'agirait-il alors des prémices de la mort du système CatNat « à la française », avec un risque de remise en cause de ses fondements, ou au contraire de la renaissance du régime sur de nouvelles bases finalement plus solides? Seule la fin des débats parlementaires, aujourd'hui au point mort, pourrait donner une réponse à cette question.

962. Il convient désormais de déterminer si ces propositions seraient suffisantes pour faire face aux changements climatiques. (§2).

## **§2) Une réforme insuffisante et inaboutie.**

963. Selon Frédéric Gudin du Pavillion<sup>1498</sup>, le système économique actuel est insuffisant pour indemniser les dommages à venir<sup>1499</sup>. Le seul facteur pouvant y faire face est la prévention. Mais la prévention a toujours été la première faiblesse du régime. Il est possible d'affirmer que le système Français est un bon système de réparation, mais il est loin d'être exemplaire en matière de prévention. Or, un système

---

<sup>1495</sup> *Idem.*

<sup>1496</sup> V. *infra* §1113 s.

<sup>1497</sup> Notamment L. 125-1 et L. 125-6 C. ass., modifié par la loi n°2003-699 du 30 juillet 2003 relative à la prévention des risques technologiques et naturels et à la réparation des dommages, NOR: DEVX0200176L, JORF 31 juillet 2003, art. 69.

<sup>1498</sup> Director of institutional affairs chez Axa France

<sup>1499</sup> Propos lors de Prévirisque 2010, *Le rendez-vous européen de la prévention du risque inondation et de l'aménagement durable des villes*, 21-23 septembre 2010, à Paris, Parc Floral de Vincennes.

de réparation doit aussi être jugé à travers son système de prévention<sup>1500</sup>. L'un et l'autre sont indéniablement liés.

964. La réforme proposée renforce la transparence et l'équité du régime, en établissant une liste des phénomènes non éligibles au régime, en fixant par voie réglementaire des paramètres et seuils pour déterminer l'intensité anormale d'un agent naturel et en modulant la prime pour davantage de prévention. Cette réforme marque un tournant par rapport à l'origine. Une véritable nouveauté est apportée par la modulation de la prime.

965. Le régime actuel est considéré comme déresponsabilisant, serait-il plus responsabilisant si cette réforme était adoptée ? Ces modifications seraient-elles suffisantes pour faire perdurer le système ? La prévention serait-elle plus conséquente et efficace ? Voici une série de questions auxquelles il est difficile d'apporter une réponse précise et certaine.

966. Les collectivités et les grosses entreprises, sont de fait deux acteurs qui peuvent avoir un impact important sur la prévention, ils doivent être davantage sensibilisés et encouragés dans cette démarche. Les collectivités ont notamment un rôle important à jouer dans la prévention ne serait-ce qu'en matière d'urbanisme. Et comme le souligne notamment la chambre syndicale des courtiers d'assurances, « moduler la prime additionnelle des collectivités au titre de leurs propres contrats d'assurance est insuffisant par rapport aux conséquences de leur inaction dans la réalisation des actions de prévention »<sup>1501</sup>. Toutefois, il s'agirait déjà d'une incitation. Actuellement, peu importe les actions de prévention entreprises, elles n'ont aucune conséquence financière.

967. Les acteurs du risques notamment les assureurs ont bien compris que pour faire face aux évolutions actuelles, il devient nécessaire de revoir notre système et que le meilleur moyen de le préserver serait d'engager une véritable réflexion sur le long terme en laissant une place importante à la prévention. La prévention semble la seule à même de sauver le système actuel sans en modifier ses fondements.

968. Ces propositions, si elles sont novatrices et jouent pleinement le jeu de la prévention, risquent néanmoins d'être insuffisantes pour faire face aux événements à venir. En effet, si ces clarifications juridiques pourraient réduire l'intervention du champ du régime, elles ne règlent pas pour autant le problème de ces risques qui seront exclus. Amoindrir la protection des assurés pour « renflouer » le régime CatNat ne doit pas être considéré comme une solution.

969. De plus, la hausse des primes pour les entreprises et les collectivités restent trop faible pour être considérée comme suffisamment importante pour permettre au

---

<sup>1500</sup> Propos recueillis lors du Colloque « instruments financiers face aux risques de désastres en France et dans le monde » Séance du 2 mars : le régime Français d'assurance des risques naturels en voie de réforme. Bourrelier P-H, Président du Conseil scientifique de l'AFPCN : propositions de l'AFPCN sur le régime « CatNat » français.

<sup>1501</sup> Projet de loi portant réforme du régime d'indemnisation des catastrophes naturelles, étude d'impact, établie en application de l'article 8 de la loi organique n°2009-403 du 15 avril 2009, *op. cit.* p. 92.

régime de faire face au changement climatique. Dès lors, il conviendrait d'établir un certain nombre d'ajustements supplémentaires. Il est probable que la meilleure façon de jouer sur la prévention porte sur l'aspect économique. Mais comment réussir à concilier prévention et indemnisation sans en remettre inévitablement un en cause ? Il faut ainsi parvenir à rester sur le modèle de solidarité tout en rectifiant les déviations actuelles et faire en sorte que l'élément financier de l'assurance soit suffisamment important pour jouer son rôle de prévention, mais pas trop élevé non plus pour ne pas remettre en cause la solidarité, mais est-ce possible <sup>1502</sup>?

970. En tout cas, ce projet de réforme est novateur. Il ose aborder la modulation de la prime, chose impensable il y a encore quelques années. Il s'inscrit dans une véritable réflexion sur la prévention, avec une volonté de responsabiliser les acteurs. En revanche, il ne semble pas régler un problème majeur, celui de la solvabilité du régime d'indemnisation des catastrophes naturelles.

971. **Conclusion section 2** - Cette réforme proposée présente des nouveautés qui n'auraient pas été envisageables il y a encore quelques années. Ces propositions, si elles peuvent porter à discussion opèrent un véritable changement dans l'appréhension de l'approche au risque. Les mentalités ont évolué suite à la catastrophe. Les pouvoirs publics ont pris conscience qu'avec ce type d'événement, il convient de faire évoluer le schéma établi dans les années 80 afin de s'adapter aux changements actuels. Toutefois, si cette réforme semble être abandonnée, il est fort probable qu'en l'absence de changement dans les années à venir, elle reviendra sur le devant de la scène dès que surviendra une nouvelle catastrophe. Il serait évidemment navrant de prendre des décisions précipitées alors qu'elles pourraient être pensées dès aujourd'hui de manière anticipée.

972. Après avoir étudié le régime d'indemnisation des catastrophes naturelles, il convient d'observer le Fonds de Prévention des Risques Naturels Majeurs, outil complémentaire du régime CatNat (Section 3).

---

<sup>1502</sup> Propos recueillis lors du Colloque « instruments financiers face aux risques de désastres en France et dans le monde » Séance du 2 mars : le régime Français d'assurance des risques naturels en voie de réforme. Bourrelier P-H, Président du Conseil scientifique de l'AFPCN : propositions de l'AFPCN sur le régime « CatNat » français.



### **Section 3 : Le fonds Barnier : fonds de prévention ou de gestion de l'existant ?**

973. Le régime d'indemnisation des catastrophes naturelles est complété par le Fonds de Prévention des Risques Naturels dit fonds Barnier, créé par l'article 13 de la loi du 2 février 1995<sup>1503</sup>, plus communément appelé « fonds Barnier ». Ses dépenses sont décidées par l'Etat, mais sa gestion financière relève de la compétence de la CCR<sup>1504</sup>. Le fonds, initialement créé pour aider les pouvoirs publics dans la prévention des risques, s'est vu confier de nouvelles missions, par une extension incessante de ses prérogatives. Il est devenu un outil primordial de la politique de prévention (Paragraphe1).

974. Cette sollicitation toujours plus forte, tout comme celle du régime d'indemnisation des catastrophes naturelles ne peuvent être sans conséquence. Des questions relatives à son financement sont mises en avant. En effet, il convient de se demander si le fonds sera capable de faire face aux événements à venir, alors que le besoin de prévention est toujours plus fort, que les événements catastrophiques seront plus fréquents et que ses missions ont encore été étendues, notamment aux submersions marines. Reste à savoir si ces extensions entrent dans son cadre classique, ou si ces dernières viennent dénaturer le fonds qui dès lors, nécessiterait un « recadrage » pour perdurer. (paragraphe2).

#### **§1) L'extension progressive du champ d'intervention du Fonds de Prévention des Risques Naturels Majeurs (FPRNM).**

975. Le fonds Barnier a répondu à une demande de prévention. Ses compétences ont été élargies au fil des ans et des événements. Ainsi, il convient tout d'abord d'étudier les extensions (A), puis son financement (B).

A) Les missions du fonds : une extension grandissante.

976. Le Fonds de Prévention des Risques Naturels Majeurs<sup>1505</sup> « par le financement d'actions de prévention, il intervient avant la catastrophe et a pour objectif d'assurer la

---

<sup>1503</sup> Loi no 95-101 du 2 février 1995 relative au renforcement de la protection de l'environnement dite loi Barnier, JORF n°29 du 3 février 1995 page 1840.

<sup>1504</sup> Art. L. 561-3 C. env.

<sup>1505</sup> Loi n°95-101 du 2 février 1995 relative au renforcement de la protection de l'environnement, *op. cit.*.

sécurité des personnes et de réduire les dommages aux biens exposés à un risque naturel majeur »<sup>1506</sup>.

977. Initialement, ce fonds avait pour unique objectif le « financement d'indemnité d'expropriation de biens exposés à un risque naturel prévisible de mouvement de terrain, d'avalanche ou de crues torrentielles menaçant gravement les vies humaines, ainsi que les dépenses liées à la limitation de l'accès et à la démolition éventuelle de ces biens afin d'en empêcher toute occupation future »<sup>1507</sup>.

978. En 1997, le fonds connaît une première extension pour le financement des études et travaux réalisés en vue ou à l'occasion des opérations d'expropriation et de certains travaux de prévention des conséquences exceptionnelles de risques naturels majeurs<sup>1508</sup>.

979. En 1999, il y a eu une seconde extension du fonds aux financements des dépenses liées à l'évacuation temporaire des personnes ainsi qu'à leur relogement<sup>1509</sup>, cette mesure permet d'accompagner les personnes contraintes de quitter leur domicile. Elle représente 0.68 millions d'euros<sup>1510</sup> pour l'année 2011.

980. En 2003, a eu lieu une troisième extension du fonds. La loi Bachelot<sup>1511</sup> étend les missions du fonds au financement des études et travaux de prévention rendus obligatoires par le PPR pour des biens existants<sup>1512</sup>.

981. Depuis 2005, cette subvention peut atteindre 40% pour les particuliers et 20% pour les biens à usages professionnels<sup>1513</sup> dans la limite de 10% de la valeur du bien; ce qui a représenté un montant de 125 millions d'euros pour 2012 dont 53,5 millions pour le plan de submersion rapide<sup>1514</sup>. Cette même loi a aussi étendue les missions du fonds à l'acquisition amiable par une commune, groupement de communes ou par l'Etat d'un bien exposé à un risque naturel prévisible, peu importe l'origine du

---

<sup>1506</sup> MEDADD, *Le fonds de prévention des risques naturels majeurs*, 2006, p. 2.

<sup>1507</sup> La loi n°95-101 du 2 février 1995, relative au renforcement de la protection de l'environnement, *op. cit.*, art. 13 al1.

<sup>1508</sup> Loi des finances rectificative pour 1997 n°97-1239 du 29 décembre 1997, NOR: ECOX9700133L, JORF 30 décembre 1997, art. 38.

<sup>1509</sup> Loi n°99-586 du 12 juillet 1999 relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale, NOR: INTX9800135L, JORF n°160 du 13 juillet 1999 page 10361, Art. 75.

<sup>1510</sup> V. Annexe au projet de loi des finances pour 2013, Rapport sur la gestion du fonds de prévention des risques naturels majeurs p. 28.

<sup>1511</sup> Loi n°2003-699 du 30 juillet 2003 relative à la prévention des risques technologiques et naturels et à la réparation des dommages, NOR: DEVX0200176L, JO n° 175 du 31 juillet 2003.

<sup>1512</sup> Loi n°2003-699 du 30 juillet 2003 relative à la prévention des risques technologiques et naturels et à la réparation des dommages, *op. cit.* art. 61;

<sup>1513</sup> Le décret n°2005-29 du 12 janvier 2005 modifiant le décret n° 95-1115 du 17 octobre 1995 relatif à l'expropriation des biens exposés à certains risques naturels majeurs menaçant gravement des vies humaines ainsi qu'au fonds de prévention des risques naturels majeurs.

<sup>1514</sup> V. Annexe au projet de loi des finances pour 2013, Rapport sur la gestion du fonds de prévention des risques naturels majeurs p. 39.

risque<sup>1515</sup>, ce qui correspond à 127,65 millions pour 2011, dont 99 sont dus à Xynthia, le montant des acquisitions amiables était de 205 millions d'euros en 2012<sup>1516</sup>.

982. Enfin, en 2010, la loi Grenelle 2<sup>1517</sup> étend l'intervention du fonds aux submersions marines, et permet dans le cadre de la stratégie nationale de gestion du risque inondation, au comité mixte inondation de labelliser : 15 PAPI et 4 projets de plan de submersion rapide. Elle va également permettre le confortement de 1200 kilomètres de travaux de confortement de digues entre 2011 et 2016, et d'accélérer la mise en place de PPRL. Cette extension du fonds aux submersions marines a permis à l'Etat de tenir sa promesse « d'indemnisation des sinistrés de Xynthia ».

983. Ainsi, il a suffi légiférer pour élargir les compétences du FPRNM aux mesures relatives à la prévention du risque de submersions marines<sup>1518</sup>. Cette extension entraîne des conséquences financières très importantes. Or, le fonds Barnier tout comme le régime d'indemnisation des catastrophes naturelles n'est pas une corne d'abondance. Même si sa trésorerie est toujours positive avec un solde de 154 218 268,17 euros au 31 décembre 2012<sup>1519</sup>, ses dépenses ont considérablement augmenté depuis 2010, en raison principalement de la tempête Xynthia<sup>1520</sup>. De la sorte, le fonds est devenu victime de son succès, outil incontournable et essentiel de la prévention des risques.

984. En presque 20 ans, la société, connue déjà dans les années 80 comme la société du risque, n'a fait qu'accentuer cette tendance. Le risque est toujours moins accepté, cependant, paradoxalement, les administrés ont des comportements toujours plus à risque. La société a poursuivi en ce sens, en ne remettant jamais en cause son fonctionnement.

985. Le rôle du fonds est donc crucial tant pour l'Etat, et les assurés mais aussi les assureurs. Plus le FPRNM intervient en amont, plus les indemnisations seront faibles.

986. Malgré tous les bienfaits du fonds, qui permet de garantir une solidité apparente, ces extensions incessantes le conduisent à ses limites financières. Dès lors, l'analyse de ses recettes et ses dépenses apparaissent indispensables. (B)

---

<sup>1515</sup> Cette généralisation des acquisitions peu importe la nature des risques naturels est due à la loi 2003-699 du 30 juillet 2003 relative à la prévention des risques technologiques et naturels. Voir Commentaire Art. L. 561-3 du Code de l'environnement, 16ème édition Dalloz 2013, p. 1178.

<sup>1516</sup> Voir Annexe au projet de loi des finances pour 2013, Rapport sur la gestion du fonds de prévention des risques naturels majeurs, p. 39.

<sup>1517</sup> Loi n° 2010-788 du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement, NOR: DEVX0822225L, JORF n°0160 du 13 juillet 2010 page 12905 texte n° 1, art. 222.

<sup>1518</sup> Loi n°2010-788 du 12 juillet 2010, *op. cit.* art.222-I.

<sup>1519</sup> Rapport sur la gestion du fonds de prévention des risques naturels majeurs, annexe au projet de loi des finances pour 2014, p. 21.

<sup>1520</sup> Voir notamment, le rapport sur la gestion du fonds de prévention des risques naturels majeurs, annexe au projet de loi pour 2013, [en ligne]

[http://www.performance-publique.budget.gouv.fr/sites/performance\\_publique/files/farandole/ressources/2013/pap/pdf/Jaune2013\\_risques\\_naturels.pdf](http://www.performance-publique.budget.gouv.fr/sites/performance_publique/files/farandole/ressources/2013/pap/pdf/Jaune2013_risques_naturels.pdf)

## B) Recettes-dépenses : une inadéquation grandissante.

987. Le FPRNM est un outil d'aide à la prévention, alimenté par un prélèvement sur le produit des primes ou cotisations additionnelles relatives à la garantie contre le risque de catastrophes naturelles qui figure dans les contrats d'assurance<sup>1521</sup>, mais ce fonds peut aussi bénéficier d'avances de l'Etat. Ce prélèvement appartient à la catégorie « d'imposition de toute nature ». Il correspondait initialement à un prélèvement qui ne pouvait excéder 4% de la prime CatNat<sup>1522</sup>, ce qui équivaut approximativement à 0,4% du montant de la cotisation de l'assuré. Les premières années, ce taux a été fixé à 2%<sup>1523</sup>, mais pour permettre de répondre à ses sollicitations il est rapidement passé à 4%<sup>1524</sup>, à 8% en 2006<sup>1525</sup>, puis à 12%<sup>1526</sup> en 2009.
988. Les dépenses du FPRNM ont plus que doublé de 2005 à 2006, triplé en 2007 et presque décuplé en 2011. Elles sont passées de 35 millions d'euros en 2005 à 85 millions d'euros en 2006, pour atteindre 100 millions en 2007<sup>1527</sup>, 253.8 millions d'euros en 2010<sup>1528</sup> et 291.5 millions d'euros en 2011<sup>1529</sup>. Les dépenses du fonds ont ainsi connu une croissance progressive ces dix dernières années, pour véritablement exploser à compter de 2010. Les mesures qui ont fait suite à la tempête Xynthia en sont la cause principale, mais il n'est pas exclu qu'une catastrophe engendrant de tels coûts ne se reproduise dans un court laps de temps.
989. La gestion post Xynthia est l'exemple type de l'extension du champ d'action du fonds, entraînant des coûts supplémentaires. Elle est venue drastiquement accentuer

---

<sup>1521</sup> Prévus à l'art. L. 125-2 C. ass.

<sup>1522</sup> Loi n° 2003- 699 du 30 juillet 2003, relative à la prévention des risques technologiques et naturels et à la réparation des dommages, NOR: DEVX0200176L, JORF n°175 du 31 juillet 2003 page 13021 texte n° 4.

<sup>1523</sup> Arrêté du 4 août 2003, JORF n°199 du 29 août 2003 page 14749 texte n° 27.

<sup>1524</sup> Arrêté du 29 septembre 2006, après avis favorable du comité consultatif de la législation et de la réglementation financière en date du 19 septembre 2006.

<sup>1525</sup> La loi n° 2007 - 1822 du 24 décembre 2007 de finances pour 2008, NOR: BCFX0765271L, JORF n°0300 du 27 décembre 2007 page 21211 texte n° 2, art. 101, a prévu la possibilité d'augmenter les ressources annuelles du fonds. L'arrêté du 12 août 2008, NOR : ECET0819128A, JO 21 août 2008, a fixé ce taux de prélèvement à 8 % après avis favorable du comité consultatif de la législation et de la réglementation financières en date du 31 juillet 2008.

<sup>1526</sup> L'arrêté conjoint des ministres chargés de la prévention des risques et de l'économie du 4 mars 2009, NOR: DEVP0900412A, JORF n°0067 du 20 mars 2009 page 5028 texte n° 8, a fixé ce taux de prélèvement à 12 % après avis du comité consultatif de la législation et de la réglementation financière en date du 19 janvier 2009, il est codifié à l'art. L. 561-3 II C. env.

<sup>1527</sup> V. CGDD, *Assurance des risques naturels en France : sous quelles conditions les assureurs peuvent-ils inciter à la prévention des catastrophes naturelles ?* Etudes et documents, 03/2009 n°1, p11, <http://www.developpement-durable.gouv.fr/IMG/pdf/01-14.pdf> annexe 4 p95 (10/04/2011)

<sup>1528</sup> Rapport sur la gestion du fonds de prévention des risques naturels majeurs : Annexe au projet de loi de finances pour 2012, p. 25.

<sup>1529</sup> Rapport sur la gestion du fonds de prévention des risques naturels majeurs : Annexe au projet de loi de finances pour 2011, p. 23.

les dépenses du fonds Barnier. La submersion marine, auparavant incluse dans les inondations au sein des rapports sur la gestion du fonds de prévention des risques naturels majeurs, est depuis 2010 dissociée de l'inondation en raison de sa forte augmentation. Dès lors, il est aisé de constater le coût que les submersions marines ont engendré au titre du fonds Barnier. Les dépenses du fonds liées à la submersion marine s'élèvent pour l'année 2010 à 205.5 millions d'euros et à 106.6 millions d'euros en 2011<sup>1530</sup>. La submersion marine représente 80.96% des dépenses du fonds en 2010 et 47.20% en 2011. Elle a multiplié en deux ans les dépenses du fonds par deux. Les rachats amiables post-Xynthia constituent une part importante de ses dépenses. De 2011 à 2012, les acquisitions amiables post Xynthia ont coûté 304 millions d'euros au fonds.

990. Pour permettre ces acquisitions, celui-ci a été déplafonné à 240 000 euros par unité foncière<sup>1531</sup>, alors qu'il était précédemment plafonné à 60 000 euros<sup>1532</sup>, afin de garantir la pérennité du système.

991. Le maintien d'un solde positif malgré les dépenses exorbitantes de ces dernières années n'a été rendu possible que par une hausse des recettes due à l'intervention étatique, ainsi qu'à la constitution de réserves. C'est d'ailleurs cette réserve « qui est à l'origine des élargissements successifs des dépenses éligibles décidées en loi de finances à titre temporaire »<sup>1533</sup>.

992. Le fonds a bénéficié au titre de l'année 2010 d'un versement exceptionnel de subventions du budget général de l'Etat d'un montant de 25 millions d'euros<sup>1534</sup>, et a bénéficié, au titre de l'année 2011, d'une affectation d'un dividende de 100 millions d'euros versés par la CCR<sup>1535</sup>, ainsi que d'une avance de trésorerie de 65 millions

---

<sup>1530</sup> Rapport sur la gestion du fonds de prévention des risques naturels majeurs : Annexe au projet de loi de finances pour 2013, p. 25,

[http://www.performance-publique.budget.gouv.fr/farandole/2013/pap/pdf/Jaune2013\\_risques\\_naturels.pdf](http://www.performance-publique.budget.gouv.fr/farandole/2013/pap/pdf/Jaune2013_risques_naturels.pdf)

<sup>1531</sup> Arrêté du 28 avril 2010 fixant le montant maximal des subventions accordées pour les acquisitions amiables de biens sinistrés et les mesures mentionnés au 2° du I de l'article L. 561-3 du Code de l'environnement, NOR: DEVP1010527A, JORF n°0112 du 16 mai 2010 page 9089 texte n° 1.

<sup>1532</sup> Décret n°2005-29 du 12 janvier 2005 modifiant le décret n° 95-1115 du 17 octobre 1995 relatif à l'expropriation des biens exposés à certains risques naturels majeurs menaçant gravement des vies humaines ainsi qu'au fonds de prévention des risques naturels majeurs JORF n°12 du 15 janvier 2005 page 670, texte n°27 ;

<sup>1533</sup> CGPC-IGE, *L'utilisation du fonds de prévention des risques naturels majeurs*, 04/ 2007, p. 25 [en ligne] [http://portail.documentation.equipement.gouv.fr/documents/cgedd/004597-01\\_rapport.pdf](http://portail.documentation.equipement.gouv.fr/documents/cgedd/004597-01_rapport.pdf) (12/03/2014).

<sup>1534</sup> Rapport sur la gestion du fonds de prévention des risques naturels majeurs : Annexe au projet de loi de finances pour 2012, p. 24.

<sup>1535</sup> Cette possibilité est possible est offerte par l'art. L. 561-3 C. env. et autorisée par la loi n° 2010-1657 du 29 décembre 2010 de finances pour 2011, NOR: BCRX1023155L, JORF n°0302 du 30 décembre 2010 page 23033

texte n° 1, art. 71 ; Pour davantage d'informations sur le versement de ce dividende exceptionnel, voir la loi n° 2010-1657 du 29 décembre 2010 de finances pour 2011 *op. cit.*, art. 38.

remboursées en fin d'année. Sans ces versements exceptionnels, le fonds aurait eu davantage de dépenses que de recettes en 2011.

993. En revanche, les subventions accordées par l'Etat en 2010 n'ont pas suffi à avoir un solde positif: 253 785 728 Euros de dépenses pour seulement 203 085 728 de recettes. Même si ce sont les conséquences de la tempête Xynthia qui ont engendré de telles dépenses, celles-ci se feront ressentir encore quelques années sur le FPRNM, ne serait-ce que pour réaliser les expropriations de Xynthia, estimées à 35,6 millions d'euros sur la période 2013 à 2015<sup>1536</sup>. Les dépenses du fonds n'ont donc pas vocation à diminuer dans l'immédiat, bien au contraire. De plus, une hausse des dépenses risquerait d'impacter directement ses réserves financières.
994. Jusqu'en 2004, les dépenses du fonds étaient inférieures aux recettes, ce qui a permis de constituer des réserves. Cette même année, les réserves ont atteint leur montant maximal avec 117,9M d'euros<sup>1537</sup>. Depuis, la tendance s'est inversée. Par exemple de 2005 à 2006 les dépenses sont passées de 36 à 85 millions, pour atteindre 100 millions en 2007. Le solde de trésorerie du fonds commence à décroître à partir de l'année 2005<sup>1538</sup>, en raison des dépenses engendrées par la loi de 2003<sup>1539</sup>. L'inspection générale de l'environnement estime dans un rapport de 2007<sup>1540</sup>, qu'en raison de l'importance des réserves du fonds, le dépassement en 2005 des dépenses du fonds sur les produits de prélèvements, ne constitue pas de ce fait un problème immédiat. Cependant, en raison des derniers élargissements des dépenses éligibles<sup>1541</sup>, « il est probable que la récente augmentation du taux de prélèvement ne sera pas suffisante pour que le fonds puisse satisfaire les demandes dans les années à venir »<sup>1542</sup>. Cinq ans plus tard, il ne reste qu'à constater que ces propos étaient congruents, les dépenses sont effectivement beaucoup plus soutenues que par le passé, ce qui risque à terme de condamner le fonds. En effet, ces élargissements successifs

---

<sup>1536</sup> Rapport sur la gestion du Fonds de Prévention des Risques Naturels Majeurs, Annexe au projet de loi des finances pour 2014 p. 36, [en ligne]

[http://www.performance-publique.budget.gouv.fr/sites/performance\\_publique/files/farandole/ressources/2014/pap/pdf/jaunes/jaune2014\\_risques\\_naturels.pdf](http://www.performance-publique.budget.gouv.fr/sites/performance_publique/files/farandole/ressources/2014/pap/pdf/jaunes/jaune2014_risques_naturels.pdf)

<sup>1537</sup> CGPC-IGE, *L'utilisation du fonds de prévention des risques naturels majeurs*, 04/2007, p. 25, [en ligne] *op. cit.*

<sup>1538</sup> Pour plus de détails voir CGDD, *Assurance des risques naturels en France : sous quelles conditions les assureurs peuvent-ils inciter à la prévention en France*, *Etudes et documents*, 03/2009, p. 11, *op. cit.*

<sup>1539</sup> Loi n°2003-699 du 30 juillet 2003 relative à la prévention des risques technologiques et naturels et à la réparation des dommages, NOR: DEVX0200176L, JORF n° 175 du 31 juillet 2003, p 13021, texte n°4. Elle étend notamment les missions du fonds au financement des études et travaux de prévention rendus obligatoires par le PPR pour des biens existants.

<sup>1540</sup> CGPC-IGE, *op. cit.*, 68p, [en ligne]

[http://portail.documentation.equipement.gouv.fr/documents/cgedd/004597-01\\_rapport.pdf](http://portail.documentation.equipement.gouv.fr/documents/cgedd/004597-01_rapport.pdf)

<sup>1541</sup> En référence en particulier à la loi de 2003-699 du 30 juillet 2003 relative à la prévention des risques naturels et à la réparation des dommages, *op. cit.*, qui prévoit en outre l'extension du fonds aux acquisitions amiables de biens exposés à un risque menaçant gravement les vies humaines.

<sup>1542</sup> CGPC-IGE, *op. cit.*, p. 25.

n'ont pas été suivis d'une modification du mode de gestion du fonds ce qui paraît « totalement inadapté »<sup>1543</sup>.

995. Les extensions du fonds étaient compréhensibles et légitimes tant que des réserves financières étaient constituées et rendues possibles par un budget positif, mais une fois la tendance inversée, ces extensions devraient probablement être limitées pour éviter l'inadéquation entre recettes et dépenses du fonds.
996. De plus, les indemnisations faramineuses post-Xynthia sont devenues un précédent délicat. Effectivement, comment fera-t-on si sous peu, une ou plusieurs communes devant faire face à une catastrophe demandent les mêmes mesures de gestion à appliquer suite à Xynthia ? D'un point de vue éthique il n'y a pas de doutes, elles devront être mises en œuvre. Malheureusement, l'approche éthique n'enlève rien à la complexité de la question financière. Il est toutefois certain que si des catastrophes surviennent et connaissent la même gestion que Xynthia, la durée de vie du fonds risque d'être écourtée, à moins que des moyens supplémentaires de financement soient trouvés.
997. Par conséquent, à la vitesse à laquelle ses compétences s'élargissent, et compte tenu de l'augmentation des sinistres et de leurs coûts, il devient urgent de trouver de nouveaux mécanismes de financement. En effet, en contexte de crise économique, les versements exceptionnels de l'Etat ne pourront pas se multiplier.
998. Il convient dès lors d'analyser si ces élargissements constants du fonds ne contribuent pas à le dénaturer avec le temps. (§2)

## **§ 2) Dénaturé ou élargi à de nouvelles missions ?**

999. L'élargissement constant des missions du fonds depuis sa création en 1995, risque de dénaturer ce dernier. Aujourd'hui, il semble que son rôle se soit accru et qu'il ait pris une nouvelle dimension, avec un financement des missions de prévention de plus en plus important (A). Quant à la tempête Xynthia, n'est-elle pas l'illustration d'une utilisation abusive du fonds ? Il convient à cet effet de s'interroger sur l'utilisation du fonds pour répondre aux conséquences de la tempête Xynthia (B), après avoir étudié le rôle accru et sa nouvelle dimension. (A).

A) Le FPRNM de l'accompagnement des missions de prévention à l'outil de financement de la prévention.

---

<sup>1543</sup> *Ibid.*, p. 2.



1000. Comme son nom l'indique, le fonds de prévention des risques naturels est un fonds de prévention, ayant pour mission d'accompagner l'Etat, les collectivités et les assurés dans leurs démarches préventives. Cette mission initialement très claire s'est ainsi étendue au fil du temps, à tel point que d'après un rapport de l'inspection générale de l'environnement<sup>1544</sup>, la contribution du fonds à la politique de prévention des risques naturels dépasse désormais la contribution étatique. Il est dès lors légitime de se demander si le fonds n'a pas outrepassé ses limites à un moment donné, ou si ses multiples sollicitations n'ont pas été parfois abusives ?

1001. Ces sollicitations ont répondu à une décharge du financement de la prévention de l'Etat sur le FPRNM. Le fonds est passé du statut d'outil d'aide à la prévention à « l'outil de financement de la prévention ». Cette tendance n'est pas prête de s'inverser. Le projet de loi des finances pour 2013<sup>1545</sup> en est l'illustration. Il dispose que :

*« Les crédits consacrés à la prévention des risques naturels connaissent une baisse de près de 30 % entre 2012 et 2013. Cette diminution conséquente s'explique en grande partie par un transfert de la prise en charge de plusieurs actions au fonds de prévention des risques naturels majeurs. Les économies réalisées sont donc dues à une débudgétisation partielle »<sup>1546</sup>.*

1002. Cette tendance se poursuit en 2014, avec une baisse relative à la prévention des risques naturels et hydrauliques, de 11,2% pour les autorisations d'engagement et de 9,3% pour les crédits de paiement<sup>1547</sup>. Sur la loi des finances pour 2014, il est notamment prévu que le fonds finances désormais à 100% l'élaboration des PPRN. De plus, la prise en charge des études et travaux de protection contre les risques littoraux est prolongée jusqu'au 31 décembre 2015 permettant ainsi aux porteurs de projet de bénéficier d'un taux maximal de subvention de 40% pour les travaux de protection contre les risques de submersion rapide<sup>1548</sup>.

1003. Si un tel désengagement de l'Etat peut sembler imprudent, il convient de rappeler que le FPRNM repose pour son financement sur une collaboration public /privé. Ainsi, si l'Etat semble se désengager, si un problème de financement

---

<sup>1544</sup> CGPC-IGE, *op. cit.*, 71p.

<sup>1545</sup> V. Sénat avis n° 153 (2012-2013) de M. Philippe ESNOL, fait au nom de la commission du développement durable, des infrastructures, de l'équipement et de l'aménagement du territoire sur le projet de loi des finances pour 2013, enregistré à la présidence du Sénat du 22 novembre 2012, [en ligne] <http://www.senat.fr/rap/a12-153-2/a12-153-2.html> (09/09/2013)

<sup>1546</sup> *Ibid.* p. 19.

<sup>1547</sup> ASSEMBLEE NATIONALE, n°1428, Rapport fait au nom de la commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire sur le projet de loi des finances pour 2014. (n°1395). Annexe n°13, Ecologie, Développement et mobilité durables prévention des risques conduite et pilotage des politiques de l'écologie de l'énergie du développement durable et de la mer, Rapporteur spécial : M. Hervé MARITON, p. 14, [en ligne] <http://www.assemblee-nationale.fr/14/pdf/budget/plf2014/b1428-tIII-a13.pdf> (21/01/2015)

<sup>1548</sup> Sénat avis n°61, présenté au nom de la commission du développement durable, des infrastructures, de l'équipement et de l'aménagement du territoire (1) sur le projet de loi de finances pour 2014, adopté par l'assemblée nationale, Article 63, pp. 29-30 <http://www.senat.fr/rap/a13-161-1/a13-161-11.pdf> (12/06/2014)



survient c'est ce fonds qui interviendra comme il l'a fait en 2011 et 2012 pour répondre aux conséquences de la catastrophe Xynthia.

1004. Pour autant, il convient de s'interroger sur la possible déviance du fonds au regard de la gestion des conséquences de la tempête Xynthia (B).

## B) Xynthia : la déviance flagrante du Fonds de Prévention des Risques Naturels Majeurs.

1005. Le fonds, comme vu précédemment, a un caractère préventif. Il peut donc intervenir en amont de la catastrophe, soit par l'expropriation, soit par l'acquisition amiable. Mais il peut aussi intervenir après une catastrophe afin d'éviter qu'un drame semblable ne se reproduise, il s'agit donc bien de mesures préventives.

1006. Ces mesures d'expropriation et d'acquisition amiables ont été mises en œuvre en réponse aux conséquences de la tempête Xynthia. S'agissant de l'acquisition amiable, elle est généralement faite de manière préventive, dès que des vies humaines sont menacées<sup>1549</sup>. L'acquisition amiable de biens sinistrés suite à une catastrophe doit répondre à certaines conditions pour bénéficier du financement du FPRNM : Premièrement, il doit être sinistré à plus de 50% de sa valeur. Deuxièmement, il doit être indemnisé au titre de la garantie CatNat<sup>1550</sup>. Troisièmement, le prix d'acquisition ne peut dépasser le montant des indemnités calculées hors risque. A ce montant, dans le cas où les biens ont été estimés sans tenir compte des dommages, les indemnités d'assurance versées au titre de la garantie CatNat et non utilisées aux fins de réparation doivent être soustraites<sup>1551</sup>. Quatrièmement, le total de l'indemnité allouée ne doit pas dépasser les 100% de la valeur du bien estimé<sup>1552</sup>. Enfin, le fonds peut uniquement financer l'acquisition amiable pour les biens assurés<sup>1553</sup>.

1007. La nouveauté suite à la tempête Xynthia, est que l'acquisition amiable et l'expropriation ont été pratiquées dans des conditions beaucoup plus laxistes. Le régime *ad hoc* mis en place a largement dérogé aux conditions fixées pour le fonds. D'une part, certaines habitations ont été acquises à l'amiable alors même qu'elles n'avaient pas été touchées par la tempête. D'autres biens ont été rachetés sur le fondement d'estimations exorbitantes, c'est notamment le cas de terrain non bâti

---

<sup>1549</sup> Art. L. 561-3 al3 C. env.

<sup>1550</sup> Art. L. 561-3 al4 C. env. Voir aussi pour plus d'info, MEDAD-SDPRM, *Financement par le fonds de prévention des risques naturels majeurs*, 2006, p31-32.

<sup>1551</sup> Circulaire du 23 avril 2007 relative au financement par le fonds de prévention des risques naturels majeurs (FPRNM) de certaines mesures de prévention.

<sup>1552</sup> Art. L. 121-1 C. ass.

<sup>1553</sup> Art. L. 561-3 al2 C. env.

rachetés au prix du terrain constructible<sup>1554</sup>. Mais c'est aussi le cas de l'ensemble des biens ayant fait l'objet d'acquisition amiable ou d'expropriation. En effet, s'il ne faut pas tenir compte de l'existence du risque lors de l'indemnisation du bien, il est en revanche discutable de ne prendre en compte aucunes des données sur les risques, y compris celles préexistantes avant la tempête. Comme le souligne la Cour des comptes :

« Ne pas tenir compte de la situation de l'immeuble à l'égard des zonages préexistants du plan de prévention, de sa protection par des digues, voire de la vulnérabilité de la commune en matière de catastrophe naturelle (mesurée par exemple par le nombre d'arrêtés dans ce domaine) peut aboutir à survaloriser de manière injustifiée certains biens »<sup>1555</sup>.

1008. De plus, des maisons ont été expropriées ou rachetées sur les deniers du fonds alors qu'elles étaient construites illégalement<sup>1556</sup>, d'autres n'étaient pas assurées. Par exemple, lors des inondations en Vendée, deux habitations ont bénéficié d'un rachat amiable sans avoir pu justifier d'un quelconque contrat d'assurance, tout comme un bien dans le Var suite aux inondations de juin 2010<sup>1557</sup>. Une application stricte de la loi aurait dû exclure ces biens de toute indemnisation et de tout moyen de rachat amiable par l'Etat<sup>1558</sup>. Enfin, à aucun moment il n'a été prouvé que le coût de l'expropriation fût inférieur aux moyens de défense pouvant être mis en œuvre<sup>1559</sup>.

1009. Des dérogations à outrance ont ainsi été accordées pour permettre à l'Etat de couvrir les erreurs de la planification urbaine révélées par le passage de Xynthia, dont les conséquences ont-elles-mêmes été induites par des dérogations et violations incessantes de la loi. De plus, ce dispositif *ad hoc* risque de créer un sentiment d'injustice à l'égard des sinistrés à venir qui ne pourront probablement pas bénéficier d'une égalité de traitement. Afin de combler ce sentiment d'injustice et de faire cesser les négligences, un équilibre est recherché suite à Xynthia « entre responsabilité et solidarité »<sup>1560</sup>. En effet, les indemnités apportées par le fonds de prévention des risques naturels et le régime d'indemnisation des catastrophes naturelles ne doivent pas occulter les éventuelles responsabilités ayant contribué à aggraver la catastrophe.

---

<sup>1554</sup> Voir COUR DES COMPTES, *Les enseignements des inondations de 2010 sur le littoral atlantique (Xynthia) et dans le Var*, Rapport public thématique, 07/2012, p. 156.

<sup>1555</sup> *Ibid.*, p. 155.

<sup>1555</sup> *Idem.*

<sup>1556</sup> « En Vendée 62 biens immobiliers ne disposeraient pas de permis de construire et certaines habitations en Charente –Maritime ne disposeraient pas d'extension de permis de construire pour certains travaux comme des piscines ». *Ibid.*, p. 155.

<sup>1557</sup> *Ibid.*, p. 158.

<sup>1558</sup> Art. L. 561-3 C. env. al2 et s.

<sup>1559</sup> COUR DES COMPTES, *op. cit.*, pp. 154-155.

<sup>1560</sup> LE LOUARN (P.), « Aux yeux du droit, un nouveau partage des responsabilités, », *in Xynthia une tragédie prévisible*, hors-serie, *Place Publique*, 2010, p. 40.

1010. Même si le fonds a toujours suivi sa ligne de conduite et ses objectifs initiaux, à savoir la réduction de la vulnérabilité des biens et des personnes aux risques naturels, à force d'étendre ses missions et d'instaurer des régimes d'exception, il encourt le risque de se noyer dans la masse des tâches qui lui sont confiées et de ne pouvoir assurer une gestion effective de la mission qui lui était initialement donnée. Le FPRNM a joué un rôle crucial dans la prévention depuis sa création ; il est l'outil essentiel en la matière, il est donc primordial de tout mettre en œuvre pour le préserver.

1011. **Conclusion section 2** - Les missions du fonds de prévention des risques naturels majeurs ont été sans cesse étendues depuis sa création en 1995, tout en restant dans le domaine de la prévention. Pour autant, même en restant dans son domaine de prédilection, les dépenses n'ont cessé de croître.

1012. Il est certain que la tempête Xynthia n'a pas été un exemple en termes de bonne gestion du FPRNM. Les mesures excessives qui ont été prises pour faire face à cette catastrophe, ont été dérogatoires au droit commun, parfois même abusives et ne pourront plus en l'état actuel des choses, être mises en œuvre sous peine d'une part de reproduire les mêmes erreurs et de condamner celui-ci, et d'autre part de soulever des problèmes d'équité qui auraient déjà dus être soulevé lors de la gestion de la tempête Xynthia. En effet, les abus ont été faits au détriment de l'ensemble des assurés.

1013. **Conclusion chapitre 2** - Si le régime d'indemnisation des catastrophes naturelles entraîne une indemnisation toujours plus grande des dommages en raison de son manque de rigueur (définition de certaines notions comme celle de la catastrophe ou de l'intensité de l'aléa, absence de liste exhaustive), ces mêmes faiblesses ont permis d'intégrer la submersion marine dans le champ de couverture du régime, cette dernière ne relevant pas au préalable de l'assurance classique.

1014. En revanche, cette extension de la couverture du régime CatNat aux submersions marines aurait manqué de cohérence si la loi Grenelle 2 n'avait pas étendu le bénéfice du fonds de prévention des risques naturels majeurs au risque de submersion marine<sup>1561</sup>. Par ailleurs, ces extensions du régime CatNat et du FPRNM soulèvent la question de leur solvabilité à long terme. Des outils alternatifs devront être trouvés soit pour se substituer à eux, soit pour les alimenter financièrement.

1015. **Conclusion titre 1** - Le régime CatNat' et le FPRNM ont été créés dans un contexte catastrophique et social différent d'aujourd'hui. Que ce soit en 1982 ou en 1995, les catastrophes étaient moindres, les assurés avaient davantage la culture du risque, et le besoin de prévention était moins probant.

---

<sup>1561</sup> LOI n° 2010-788 du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement, *op. cit.*, art. 222.

1016. De nos jours, l'ensemble de ce schéma est faussé. En outre, en raison du changement climatique et du changement de comportement humain, la société n'a jamais autant eu besoin du régime CatNat et du FPRNM pour amoindrir les conséquences des catastrophes et y faire face. Pour autant, du fait de leur sollicitation toujours plus forte, ces systèmes s'affaiblissent financièrement et ne seraient probablement plus aptes à répondre à une catastrophe naturelle de grande ampleur de type Xynthia.
1017. Il devient donc urgent de réformer le droit des assurances pour qu'il influence les comportements humains à davantage de prévention en matière de risques naturels. Ainsi, ces systèmes pourraient perdurer et faire face à la fois aux submersions marines et au phénomène d'élévation du niveau marin. Dès lors, des réflexions sur le sujet doivent être engagées et elles devront cette fois porter sur une vision davantage prospective. (Titre 2).

## **Titre 2 : Les assureurs face au phénomène à long terme de l'élévation du niveau marin.**

1018. L'homme ne peut plus continuer à s'installer là où il le souhaite sans se soucier de son environnement proche et des risques naturels. Il doit prendre conscience de l'impossibilité à exercer un contrôle sur les éléments et qu'il peut parfois se retrouver impuissant face à certains événements. Il a su vivre avec la submersion marine temporaire, qui, si l'on se réfère au schéma classique des risques, est défini par la possibilité de se réaliser ou pas. La submersion marine se définit comme « une inondation temporaire de la zone côtière par la mer, dans des conditions météorologiques extrêmes, pouvant cumuler dépression atmosphérique, vent violent, forte houle, associés aux phénomènes marégraphiques, provoquant une surélévation du niveau moyen de la mer <sup>1562</sup> ». Il s'agit d'un phénomène brutal, de courte durée, qui se produit de manière périodique et dont la fréquence peut s'aggraver avec les effets du changement climatique <sup>1563</sup>. La submersion temporaire est donc connue et relativement courante, elle relève juridiquement de la catastrophe naturelle. Elle reste un événement exceptionnel et momentané ne posant pas de difficultés particulières dans sa compréhension et son indemnisation. Si son occurrence interpelle, elle ne constitue pas en tant que telle une nouveauté pour le monde de l'assurance.

1019. En revanche, il convient aujourd'hui d'apprendre à vivre avec une autre forme de submersion marine, qui se traduit davantage comme un phénomène que comme un risque. Il s'agit désormais de faire face à la submersion progressive, qui résulte de l'élévation du niveau marin. Cet événement lié au changement climatique qui s'accomplit progressivement, entraîne un phénomène nouveau, celui de la submersion permanente. Ce type de submersion n'est pas lié à des conditions météorologiques particulières, même s'il accentue les phénomènes ponctuels (tempêtes, inondations...), en raison de l'avancée progressive de la mer et du recul du trait de côte. Ce phénomène d'élévation se réalise progressivement, et est observable sur le long terme et de manière certaine <sup>1564</sup>. Il ne semble donc plus lié à un aléa, c'est-à-dire une probabilité d'occurrence du risque, puisque l'on sait avec certitude que le niveau marin est en train de s'élever. De plus, en raison de son caractère permanent, à long terme ses conséquences seront toutes aussi dommageables, voire davantage que celles

---

<sup>1562</sup> Syndicat mixte du bassin de Thau, 2009, *SAGE de l'étang de Thau*.

<sup>1563</sup> Voir notamment BRGM, *Etat des connaissances scientifiques sur les effets potentiels du changement climatique sur les aléas côtiers en Languedoc-Roussillon*, Rapport final janvier 2011. [en ligne] <http://infoterre.brgm.fr/rapports/RP-58872-FR.pdf> (14/02/2014) ; ONERC (REYSSET B.), *Impact du changement climatique sur le littoral*, Octobre 2013 <http://www.iffi-rme.fr/Pays-de-la-Loire/ONERC.pdf> (14/02/2014); ONERC, *Niveau moyen global des océans par altimétrie satellitale*, avril 2013, [en ligne] <http://www.developpement-durable.gouv.fr/Niveau-moyen-global-des-océans-par.html> (14/02/2014)

<sup>1564</sup> GIEC, *Changements climatiques 2013, les éléments scientifiques*, résumé à l'intention des décideurs, pp. 23-24 [en ligne] [http://www.ipcc.ch/report/ar5/wg1/docs/WG1AR5\\_SPM\\_brochure\\_fr.pdf](http://www.ipcc.ch/report/ar5/wg1/docs/WG1AR5_SPM_brochure_fr.pdf) (14/02/2014), V. Annexe 1.

des submersions temporaire. Ainsi, ce phénomène d'élévation du niveau marin engendre des conséquences économiques importantes<sup>1565</sup>.

1020. Ce phénomène, semble irréversible à l'échelle du temps humain et nécessite une approche différente de la submersion temporaire. Dès lors, de nouveaux mécanismes doivent mis en place pour pouvoir en amoindrir les conséquences sur l'homme et ses activités, comme on a pu le faire avec la submersion temporaire. Pour cela, il convient d'appréhender différemment ce nouveau phénomène. Il est dès lors nécessaire que la réflexion juridique traduise ce passage de la submersion marine temporaire au phénomène bien distinct de l'élévation du niveau marin (Chapitre 1).

1021. Il sera opportun d'élaborer de nouvelles pistes afin de faire évoluer les mécanismes standards de la couverture assurantielle de la submersion temporaire vers l'intégration du phénomène d'élévation du niveau marin. Ces mécanismes doivent être pensés différemment, des réformes devront être envisagées, notamment en droit des assurances avec une vision davantage prospective pour anticiper sur le long terme les changements à venir. (Chapitre 2)

---

<sup>1565</sup> ONERC, *Changement climatique, Coûts des impacts et piste d'adaptation*, La documentation Française 2009, p42. « En l'absence d'une politique de gestion du trait de côte, le coût des dommages liés aux aléas «submersion permanente» et érosion est évalué entre 15 et 35 milliards d'euros pour la seule région Languedoc-Roussillon. » ; ONERC, *Ville et adaptation au changement climatique*, La documentation française, 11/2010, pp. 30 à 34.

## **Chapitre 1 : Du risque de submersion marine au phénomène d'élévation du niveau marin.**

1022. Les questions induites par le changement climatique contraignent assureurs et acteurs publics à raisonner différemment sur l'assurabilité de la submersion marine et du phénomène d'élévation du niveau marin. Les conséquences et l'appréhension de ce phénomène seront plus complexes et conséquentes que celles de la submersion temporaire. En effet, lorsque la mer envahit définitivement un terrain, il n'est plus possible de réparer le bâti, il faut déplacer, reconstruire ailleurs. Ces conséquences entraîneront à long terme des coûts considérables. Sur tous les littoraux, des propriétés entières sont susceptibles de disparaître. Si les submersions ponctuelles restent localisées, le phénomène d'élévation du niveau marin est global et touche l'ensemble des littoraux nationaux et mondiaux. L'échelle de grandeur liée aux dommages potentiels est elle aussi considérable. Indemniser un assuré en raison des dommages subis du fait d'une inondation ponctuelle est un fait accepté, en revanche, indemniser la totalité des résidences littorales qui seront à long terme englouties par les flots pose des questions juridiques, sociales et économiques.
1023. La question soulevée au niveau assurantiel porte sur l'assurabilité de la submersion permanente. Cette interrogation est la résultante de la particularité du phénomène qui est inéluctable. Ainsi, les habitations seront dans un premier temps plusieurs fois indemnisées suite à des submersions temporaires plus fréquentes, accentuées par la hausse du niveau marin, puis elles seront au fil des ans toujours plus rattrapées par la mer, pour finalement être envahies par les flots. Ainsi, il est essentiel d'étudier dans un premier temps la question de l'assurabilité du phénomène de submersion permanente au regard notamment de la définition de l'aléa en droit des assurances (section 1).
1024. Ce phénomène étant hors normes, il convient dans un second temps d'engager des réflexions sur les couvertures assurantielles ou d'imaginer d'éventuelles modalités de prise en charge de ce risque, à la fois par les assureurs et par les acteurs publics (section 2).

## Section 1 : L'aléa au cœur de la définition classique de l'assurance.

1025. Le contrat d'assurance est régi par un certain nombre de règles fixées par le Code civil<sup>1566</sup> et le Code des assurances. Ainsi, pour être assurable, un risque doit respecter un certain nombre de conditions, sous peine d'intégrer la catégorie des risques inassurables. L'un des critères essentiels du contrat d'assurance est l'aléa. Ce dernier doit exister, il fait naître le contrat, c'est avec lui que se fait et se défait l'assurance. Il est dès lors nécessaire de rendre compte de l'importance de l'aléa dans le contrat d'assurance (§1), et d'en étudier les évolutions (§2).

### §1) L'importance de l'aléa dans le contrat d'assurance.

1026. L'aléa est la notion clé du contrat d'assurance. Dès lors, pour établir son existence dans le processus d'élévation du niveau marin, il est d'abord essentiel d'en appréhender la notion (A) et d'en établir les critères (B).

#### A) La notion d'aléa.

1027. Les prémices de l'assurance sont apparues au Moyen-âge sous forme de pari à propos des navires, plus communément connu sous le nom de « prêt à la bonne aventure ». L'opération consistait en un prêt d'argent par un commerçant au propriétaire du navire : si ce dernier revenait avec une bonne cargaison, le commerçant récupérait son prêt, ainsi qu'une participation aux bénéfices de l'opération. Dans le cas contraire le prêt était perdu.<sup>1567</sup> C'est ensuite l'édit de Louis XIV en 1686 qui crée la compagnie générale des « assurances et grosses aventures »<sup>1568</sup>.

*« Dès le XVI ème siècle, les éléments du contrat d'assurance maritime, son fonctionnement, ses effets, étaient fixés et n'ont guère varié par la suite si ce n'est pour tenir compte des inventions nouvelles et des progrès de la navigation »<sup>1569</sup>.*

1028. Les assurances maritimes ressemblaient donc initialement davantage à des paris qu'à une assurance comme on l'entend aujourd'hui. Tout de même, c'est

---

<sup>1566</sup> Art. L. 1104 du C. civ, art. L. 1964 du C.civ ;

<sup>1567</sup> STEINLE-FEUEBACH (M-F.), Cours Master 2010-2011, droit des assurances.

<sup>1568</sup> FFSA, (Comité scientifique pour l'histoire de l'assurance), *Guide des sources sur l'histoire de l'assurance*, Paris, éd. Seddita, 2007, p. 10.

<sup>1569</sup> RICHARD (P.J.), *Histoire des institutions d'assurance en France*, édition de l'argus, journal international des assurances, Paris 1956, p. 11.



l'assurance maritime<sup>1570</sup> qui a véritablement donné naissance au système assurantiel. L'assurance terrestre apparut plus tardivement, en 1666, suite au grand incendie de Londres.

1029. La notion d'aléa est donc très ancienne. Il se définit communément comme « un événement imprévisible, tout imprévisible que peuvent prendre les événements »<sup>1571</sup>. Juridiquement l'aléa est défini comme (au sens 1<sup>er</sup>) « un élément de hasard, d'incertitude qui introduit dans l'économie d'une opération, une chance de gain ou de perte pour les intéressés et qui est de l'essence de certains contrats<sup>1572</sup> ». Plus précisément, il est constitué par :

*« Un événement de réalisation ou de date incertaine dont les parties à une convention acceptent de faire dépendre le montant de tout ou partie de leurs prestations réciproques de telle sorte qu'il soit impossible de savoir avant complète exécution, s'il y aura un bénéficiaire ou qui ce sera »*<sup>1573</sup>.

1030. La réalisation de l'aléa semble donc reposer en grande partie sur le hasard. Ainsi, l'aléa lors de la tempête Xynthia était caractérisé par la submersion marine et l'érosion côtière<sup>1574</sup>.

1031. L'aléa, cet « événement pouvant causer des dommages dans des espaces donnés, pendant des périodes de temps très variables (...) »<sup>1575</sup>, est une notion difficile à appréhender. Le hasard, l'imprévisible, le coup du sort, ne sont pas des éléments palpables, ils sont imprévisibles et incertains

1032. Si aléa et risque sont parfois assimilés par erreur, les deux notions sont bien distinctes. L'aléa est une des composantes du risque, qui a un sens plus large. Un travail interdisciplinaire<sup>1576</sup> a donné une définition du risque plus complexe, mais complète : Le risque correspond au croisement de l'aléa et des enjeux du risque<sup>1577</sup>, à la vulnérabilité<sup>1578</sup> et à la résilience<sup>1579</sup> en tenant compte du temps et de l'espace<sup>1580</sup>. On entend ainsi par risque majeur :

---

<sup>1570</sup> Au XIV<sup>ème</sup> siècle on retrouve dans les archives diplomatiques de Florence la plus ancienne police d'assurance connue.

<sup>1571</sup> [entrée] « aléa », in Dictionnaire le petit Robert, 2013.

<sup>1572</sup> [entrée] « aléa », CORNU (G.), *Vocabulaire juridique*, PUF, 7<sup>ème</sup> édition 01/2014, p. 43.

<sup>1573</sup> *Idem.*

<sup>1574</sup> GARCIN (M.), PEDREROS (R.), « Le phénomène de la submersion marine », in *Gestion des risques naturels : Leçon de la tempête Xynthia*, Versailles, ed. Quae, 2012, p. 50.

<sup>1575</sup> V. LAMARRE (D.), *op. cit.*, p. 40.

<sup>1576</sup> V. LAMARRE (D.)(Dir.) *Les risques climatiques*, sup. géographie, ed. Paris : Belin, 2005.

<sup>1577</sup> Qui désigne les éléments soumis à l'impact d'un événement, lesquels peuvent être partiellement ou complètement perdus ». LAMARRE (D.)(Dir.) *Les risques climatiques*, *Ibid.* p. 40.

<sup>1578</sup> V. *supra* §78 s.

<sup>1579</sup> Ces deux notions « se rapportent aux éléments à risque ». (...) La vulnérabilité indique la fragilité des éléments à risque par rapport à l'occurrence d'un événement, et elle représente par conséquent un paramètre fondamental pour la prévention (...) La résilience exprime la capacité d'un environnement physique ou biologique, d'une société ou d'un individu, à traverser une expérience stressante ou traumatique en en

« La possibilité d'un évènement d'origine naturelle ou anthropique, dont les effets peuvent mettre en jeu un grand nombre de personnes, occasionner des dommages importants et dépasser les capacités de réaction de la société en général et des instances directement concernées »<sup>1581</sup>.

1033. Si le législateur ne donne pas de définition du contrat d'assurance dans la loi du 13 juillet 1930<sup>1582</sup> relative au contrat d'assurance terrestre, il a tout de même pris soin de l'énumérer en tant que contrat aléatoire au sein du Code civil<sup>1583</sup>. Le contrat aléatoire se définit comme :

« Un contrat dont l'objet est de faire dépendre les prestations des parties d'un évènement incertain dont la survenance ou les résultats feront que l'un réalisera un gain, l'autre subira une perte, que la convention ait pour fin première la poursuite d'une chance de gain (jeu, pari, loto) ou la recherche d'une garantie contre un risque de perte (assurance) »<sup>1584</sup>.

1034. L'aléa est essentiel dans un contrat d'assurance. Pour qu'il y ait assurance, il faut qu'il y ait aléa. « Seul un évènement incertain constitue un risque susceptible d'être couvert par un contrat d'assurance »<sup>1585</sup>. Il est la cause et un des éléments constitutif du contrat d'assurance, du contrat aléatoire. Le Code civil considère qu'il y a contrat aléatoire « lorsque l'équivalent consiste dans la chance de gain ou de perte pour chacune des parties, d'après un évènement incertain (...) »<sup>1586</sup>.

1035. La notion de l'aléa étant éclaircie, il convient désormais d'en établir les critères (B).

## B) Les critères de l'aléa.

1036. Pour qualifier le contrat de contrat aléatoire, l'aléa doit donc répondre à un certain nombre de caractéristiques et de conditions :

- Un aléa moral

---

*minimisant l'impact, voire en utilisant l'adversité pour mieux réorganiser ses structures systémiques et son développement.* LAMARRE (D.)(Dir.) *Idem*.

<sup>1580</sup> LAMARRE (D.)(Dir.), *Idem*.

<sup>1581</sup> CANS (C.) (Dir.) *et al.*, *Traité de droit des risques naturels*, ed. Le moniteur, Paris 2014, p84.

<sup>1582</sup> Loi du 13 juillet 1930 relative au contrat d'assurances, JORF du 18 juillet 1930 page 8003.

<sup>1583</sup> Art. L. 1964 C. civ..

<sup>1584</sup> [entrée] « aléa (contrat) » CORNU (G.), *op. cit.* p. 54.

<sup>1585</sup> Arrêt n° 1644 du 6 octobre 2011 (10-10.001) - Cour de cassation - Deuxième chambre civile, [en ligne] [http://www.courdecassation.fr/publications\\_cour\\_26/arrets\\_publicies\\_2986/deuxieme\\_chambre\\_civile\\_3170/2011\\_3708/octobre\\_4021/1644\\_6\\_21206.html](http://www.courdecassation.fr/publications_cour_26/arrets_publicies_2986/deuxieme_chambre_civile_3170/2011_3708/octobre_4021/1644_6_21206.html) (12/12/2012)

<sup>1586</sup> Art. L. 1104 al 2 C. civ.

1037. La présence de l'aléa suffit généralement à valider le contrat, à condition que ce dernier ne soit pas contraire aux bonnes mœurs<sup>1587</sup>. Ainsi, toutes propositions de contrat respectant l'ensemble des conditions propres à l'assurance, mais contrevenant à la morale seront exclues par les assureurs. De la sorte, peut-on imaginer qu'un contrat qui aurait pour but d'assurer un bien déjà plusieurs fois inondé, dans un but de spéculation sur les remboursements de l'assurance, pourrait être qualifié de contrevenant à la morale ?

- Une incertitude susceptible de se réaliser.

1038. L'aléa doit nécessairement exister, il est une des conditions essentielles du contrat d'assurance. Partant, la réalisation du risque doit être marquée d'une certaine incertitude, dès la conclusion du contrat et pendant son exécution. Ce risque doit cependant être susceptible de se réaliser<sup>1588</sup>. Si on est certain de la non réalisation de l'événement, l'aléa est absent, le contrat d'assurance n'a pas lieu d'être. L'incertitude peut en revanche porter sur la réalisation de l'événement, ou simplement sur la date de survenance de l'événement. Lors de la conclusion du contrat, les parties ne savent pas si le risque va ou non se réaliser pendant la durée de validité du contrat. Relativement aux catastrophes naturelles, on ne sait pas si une tempête ou une submersion va se produire, il s'agit d'une possibilité dont les contractants ont conscience. C'est ici que réside la difficulté relative à la submersion permanente. Elle se produira, c'est un fait, une certitude<sup>1589</sup>. Dès lors, il convient de se demander si un contrat portant sur un événement certain peut être considéré comme aléatoire et donc être assurable. Si l'aléa peut reposer simplement sur la date de survenance de l'événement, alors la submersion permanente peut être assurable, à l'image de l'assurance-vie. Pourrait-on alors étendre le raisonnement de l'assurance-vie à des habitations condamnées à terme par le phénomène d'élévation du niveau de la mer<sup>1590</sup> ?

- Une incertitude réciproque dans l'esprit des parties.

1039. Ainsi l'incertitude quant à la réalisation de l'opération est essentielle, elle doit exister chez les deux parties. Elle peut concerner non seulement la réalisation de l'évènement, mais aussi son intensité<sup>1591</sup>. C'est-à-dire que les parties doivent disposer des mêmes éléments d'évaluation du risque. C'est la référence à l'article 1104 al2 du

---

<sup>1587</sup> Art. L. 1131 C .civ.

<sup>1588</sup> V., PICARD (M.), BESSON (A.), *Traité général des assurances terrestres en droit français*, tome I, LGDJ, 1938, pp. 20-21.

<sup>1589</sup> V. GIEC, *Changements climatiques 2013, les éléments scientifiques*, résumé à l'intention des décideurs, pp. 23-24, [en ligne]

[https://www.ipcc.ch/pdf/assessment-report/ar5/wg1/WG1AR5\\_SummaryVolume\\_FINAL\\_FRENCH.pdf](https://www.ipcc.ch/pdf/assessment-report/ar5/wg1/WG1AR5_SummaryVolume_FINAL_FRENCH.pdf)

<sup>1590</sup> V. *infra* § 1103.

<sup>1591</sup> Voir BOUILLAUT (R.) « L'aléa dans le contrat d'assurance maritime. » Mémoire Master2, Centre de Droit Maritime et des Transports, 2005, p. 10.

Code civil qui énonce que le contrat est aléatoire « lorsque l'équivalent consiste dans la chance de gain ou de perte pour chacune des parties, d'après un événement incertain ». De plus, comme l'a rappelé la cour de cassation dans une décision de 1994<sup>1592</sup>, « l'aléa existe dès lors qu'au moment de la formation du contrat, les parties ne peuvent apprécier l'avantage qu'elles en retireront parce que celui-ci dépend d'un événement incertain. »

1040. Ainsi, l'incertitude devant exister dans l'esprit des parties, seront donc exclus les risques qui dépendent de la volonté de l'assuré<sup>1593</sup>. La submersion temporaire constitue bien une incertitude réciproque dans l'esprit des parties, ni l'une ni l'autre ne peuvent savoir si l'événement se réalisera, à quelle fréquence et avec quelle violence. En revanche, pour le phénomène d'élévation du niveau marin il semble que la seule incertitude réciproque dans l'esprit des parties et de savoir à quelle date surviendra l'événement.

- Un aléa prévisible.

1041. L'aléa doit être prévisible quant à sa possibilité. C'est pour cette raison, qu'en France, l'aléa assurable doit concerner des risques dont la valeur peut être établie par les assureurs au travers de statistiques<sup>1594</sup>. Un aléa non probabilisable ne pourra être couvert ou fera l'objet d'une surcotisation importante comme c'est le cas du risque nucléaire<sup>1595</sup>. Le jeu de l'assurance repose donc sur des probabilités de réalisation ou non d'un risque. Pour autant, tous les risques probabilisables ne peuvent pas relever des mécanismes de l'assurance traditionnelle. C'est le cas des risques naturels dont les montants peuvent dépasser la capacité de couverture des assureurs et réassureurs<sup>1596</sup>. En outre, en matière de risque naturel, les perspectives de changement climatique engendrent de nouvelles incertitudes qui viennent nuancer la probabilité comme critère de l'assurabilité. Ainsi, l'assureur est confronté à « des dommages très élevés, perspectives incertaines non probabilisables(...) qui expliquent que l'assurance ne permet pas de faire face à elle seule »<sup>1597</sup>.

1042. L'aléa se situe bien au cœur des risques. Il est l'élément essentiel qui ~~lui~~ permet de qualifier un contrat, de contrat aléatoire. Il a connu un certain nombre d'évolutions, mais n'a jamais disparu, il reste l'élément clef, l'essence du contrat

---

<sup>1592</sup> Cass. Civ. 1ère, 18/07/1994, n°92-15.55, bulletin 1994 I n°235 p. 172.

<sup>1593</sup> BIGOT (J.), « Assurances de responsabilité : les limites du risque assurable », *RGAT*, 1978, avril-juin, n°2, p. 170.

<sup>1594</sup> V. MEEUS (A.), « De la notion et des limites de l'aléa susceptible d'être garanti, dans les assurances de choses, de personnes et de responsabilité professionnelle. » acte du IX colloque juridique international magistrats/assureurs, Belgique, ed. Comité européen des assurances, 3-6/10 1981, 26p.

<sup>1595</sup> GUILLAUME (M.), « Les jeux de l'assurance et du hasard », *Risques, Les cahiers de l'assurance*, 09/2005, n°63, [en ligne] [http://www.ffsa.fr/webffsa/risques.nsf/html/Risques\\_063\\_0008.htm](http://www.ffsa.fr/webffsa/risques.nsf/html/Risques_063_0008.htm) (19/12/2014).

<sup>1596</sup> V. GODARD (O.), HENRY (C.), LAGADEC (P.), MICHEL-KERJAN (E.), *Traité des nouveaux risques*, folio actuel, ed. Gallimard, Paris 2002, p. 493.

<sup>1597</sup> V. *Ibid.* p. 496.

d'assurance. Après avoir observé la notion d'aléa et ses critères, il est désormais nécessaire d'étudier les évolutions de l'aléa pour déterminer le degré d'intensité requis pour qualifier un contrat de contrat aléatoire. (§2)

## §2) Les évolutions de la définition de l'aléa.

1043. L'aléa représente l'incertitude, le cadre juridique assurantiel vise justement à tenter de maîtriser cette notion qui échappe aux hommes (A). Une fois enfermé dans ce cadre l'appréhension de l'aléa a nécessairement évolué, évolue toujours et évoluera probablement encore afin de pouvoir répondre aux besoins de la société qui semblent s'orienter vers une extension continue de la prise en compte de l'aléa (B).

### A) La maîtrise de l'aléa par l'assurance.

1044. L'aléa, initialement considéré comme la loi du hasard, a connu des évolutions dans son appréhension et dans ses délimitations. Selon Valérie Lasserre-Kiesow, les juristes ont tenté de supprimer l'aléa par le droit, le droit étant sans cesse en lutte contre l'incertitude pour assurer la sécurité juridique. Mais en vain, beaucoup de choses en droit sont aléatoires<sup>1598</sup>. Effectivement, rigide et structuré, le droit, recherche la maîtrise, le contrôle des actes et des événements. Le juriste est un être de raison qui cherche à connaître, maîtriser, qualifier, classer par catégorie, pour que tout prenne place et se structure. Il a tenté de supprimer l'aléa qui va à l'encontre de ses principes et de ses certitudes. Or, le droit cherche à encadrer une chose aussi insaisissable que l'aléa. Pour autant, le hasard ne se contrôle pas. L'aléa est une incertitude et échappe à toute logique. L'aléa ne peut être structuré, encadré en tant que tel car il est imprévisible et ne peut qu'échapper au juriste.

1045. Ce dernier n'a pas pour autant lâcher prise : s'il ne peut supprimer l'aléa, il peut tenter de le domestiquer. C'est ce qui est fait par le calcul des probabilités, l'évaluation des risques, et la spéculation sur l'aléa, au travers du contrat d'assurance<sup>1599</sup>. Mais la plus prodigieuse technique juridique de domestication du hasard est le contrat d'assurance. Il met à profit l'essor du calcul probabiliste et impose une circonscription stricte de l'aléa à travers le risque assuré et assurable. Le contrat d'assurance vient ainsi amoindrir l'impact d'un événement sur le patrimoine des personnes qui ont choisi de se prémunir contre un risque assurable, en leur apportant une sécurité financière. Si le juriste ne peut pas déjouer l'aléa, il peut en

---

<sup>1598</sup> LASSERRE-KIESOW (V.), Rapport introductif, dans « L'aléa », XIVe Journées nationales, Le Mans, 03/04/2009, journées nationales, Thèmes et commentaires, Journées nationales-Association Henri Capitant des amis de la culture juridique française, Tome 14, ed. Paris Dalloz 05/2011, p. 2.

<sup>1599</sup> *ibid.* p. 4.

amortir ou en atténuer les effets en encadrant juridiquement ses éventuelles conséquences.

1046. Si l'assurance maîtrise l'aléa, sa notion et tout de même évolutive et connaît dès lors des extensions au fil des ans (B).

## B) L'extension de la notion d'aléa.

1047. L'aléa a connu des évolutions au cours des décennies, des extensions quant à son appréhension au sein du contrat d'assurance, qui ne peuvent finalement se comprendre qu'à travers la multiplication et la diversification des risques pris en compte (1). Cette intensité varie au gré des évolutions doctrinales et jurisprudentielles, qui semblent être passées d'une vision objective à une vision subjective (2).

### 1) L'intensité de l'aléa.

1048. L'aléa a connu des évolutions comme le démontre Valérie Lasserre-Kiesow<sup>1600</sup>. L'aléa n'est plus le simple jeu du hasard sur la réalisation ou la non-réalisation d'un événement, avec une perte pour l'une des parties et un gain pour l'autre. L'appréhension de l'aléa est intensifiée dans la société du risque dans laquelle les individus évoluent aujourd'hui<sup>1601</sup>. Tout devient aléatoire, tout est risque. Et tandis que l'homme cherche la sécurité à tout prix, la notion d'aléa est poussée dans ses retranchements.

1049. Apparaissent en effet des risques nouveaux, émergents, inconnus jusque-là, pour lesquels « l'incertitude porte non sur la réalisation du risque mais sur son existence. C'est le problème du risque incertain, c'est-à-dire dont rien ne prouve qu'il existe, et dont rien ne prouve qu'il n'existe pas »<sup>1602</sup>. L'aléa concerne alors l'existence même d'un risque. Auparavant, la gestion des risques s'emparait des aléas pour lesquels il était possible de calculer la probabilité de survenance d'un risque déjà identifié. Qu'il s'agisse d'un risque naturel ou technologique, on sait que le risque existe, des dommages se sont déjà produits, il y a donc une chance qu'ils se reproduisent à nouveau.

1050. En revanche, aujourd'hui, dans certains cas particuliers la vision de l'aléa peut être différente. On ne s'interroge plus seulement sur la possibilité de survenance d'un risque, mais aussi sur l'existence même d'un éventuel risque. C'est-à-dire que l'aléa va

---

<sup>1600</sup> *Ibid.* p. 5.

<sup>1601</sup> Sur le sujet voir notamment :

- BECK (H.), *La société du risque : sur la voie d'une autre modernité*, Flammarion, Paris 2008, 521p.  
- Perreti Watel (P.), *La société du risque*, Repères n°321, 05/2010, 128p.

<sup>1602</sup> LASSERRE-KIESOW (V.), *op. cit.*, p. 5.

jusqu'à porter sur l'incertitude de l'existence d'un risque<sup>1603</sup>. Pour le moment il semble que les assureurs refusent de couvrir de tels risques, c'est le cas des risques sanitaires liés aux OGM<sup>1604</sup> et aux ondes électromagnétiques<sup>1605</sup>. La justification en est que dans le cas de la matérialisation de tels risques, ses conséquences pourraient être trop importantes pour pouvoir être supportées par le monde des assurances. On ne se situe plus dans la prévention vis-à-vis de ce risque, mais dans le domaine de la précaution. Nous sommes entrés, notamment en matière de risques technologiques, dans l'ère des risques incertains, des risques dont on ne sait pas s'ils peuvent se matérialiser, soit parce qu'ils n'ont encore jamais produit d'effets, soit parce qu'il s'agit de risques nouveaux pour lesquels les experts ne disposent pas de recul suffisant pour permettre d'établir la réalité du risque<sup>1606</sup>. La méfiance de la société se justifie par l'apparition progressive de dommages dont elle n'imaginait même pas l'existence du risque (sang contaminé, maladies apparues suite à des vaccins, accidents Seveso...).

1051. En même temps qu'un sentiment d'incapacité des structures publiques à prévenir ces risques nouveaux, ces événements ont pu développer une volonté individuelle d'autoprotection renforcée, qui s'est traduite par le renforcement du rôle de l'assurance et par l'avènement de la « société du risque ».

1052. Paradoxalement, certains estiment que les sociétés humaines développées n'ont jamais été aussi sûres qu'aujourd'hui<sup>1607</sup>. C'est l'homme moderne qui n'accepterait plus le risque quel qu'il soit, et qui a une soif incessante d'assurance afin de se prémunir contre l'existence du risque, voire l'éventualité de son existence. La crainte d'un risque a d'ailleurs déjà été reconnue comme générant un dommage, c'est le cas s'agissant des risques sanitaires liés à une antenne relais<sup>1608</sup>.

1053. Inversement, on assiste aussi à un certain déni des risques. Face aux risques naturels, de façon contradictoire, il semble en effet que la société moderne rechigne, dans un mouvement inverse, à considérer comme inévitable un phénomène pourtant démontré scientifiquement : l'élévation du niveau marin. Effectivement, un tiers des Français indiquent ne pas croire au changement climatique<sup>1609</sup> et au vu des constructions qui ne cessent sur le littoral, il y a fort à penser que les propriétaires préfèrent ignorer ce risque. Un tel comportement peut probablement s'expliquer dans

---

<sup>1603</sup> *Idem.*

<sup>1604</sup> V. CHAUVEAU (J.), « Les assureurs ne veulent pas prendre en charge le risque lié aux OGM », Les échos, 07/04/2008, [en ligne] <http://www.dqg-assurances.com/Risques-emergents> (09/04/2008); (12/04/2012) ;

<sup>1605</sup> DQG Assurance, assurer l'essentiel, risque émergent 24/09/2008, <http://www.dqg-assurances.com/Risques-emergents> (14/02/2010)

<sup>1606</sup> C'est le cas par exemple des risques liés aux ondes électromagnétiques, ou aux nanotechnologies, à la biologie de synthèse, à la géo-ingénierie.

<sup>1607</sup> Il n'y a plus de guerre, plus de famines (du moins dans les pays développés), la médecine a évolué, l'espérance de vie est élevée...

<sup>1608</sup> CA Versailles, 14<sup>e</sup> ch., 4/02/2009, n° 08/08775 ; CA Montpellier, 5<sup>e</sup> ch., sect. A, 15/09/2011, n° 10/04612 ; CA Versailles, 3<sup>e</sup> ch., 15/12/2011, n° 10/04495.

<sup>1609</sup> Sud Ouest, 05/08/2013, « Plus d'un Français sur trois ne croit pas au changement climatique ». <http://www.sudouest.fr/2013/08/05/plus-d-un-francais-sur-trois-ne-croit-pas-au-rechauffement-climatique-1133493-706.php> (09/08/2013)

certaines zones par une absence de catastrophes naturelles, par une perte de la mémoire des tempêtes passées, ou peut-être par un sentiment de sécurité parfois exagéré, procuré par les ouvrages de défense contre la mer<sup>1610</sup>, ou alors enfin par une vision peu prospective.

1054. Les pouvoirs publics et les assureurs, quant à eux s'interrogent davantage sur le sujet, en raison de l'impact que le changement climatique pourrait avoir sur leurs ressources. Il a même été émis l'hypothèse que des régions côtières comme la Floride, le Royaume-Uni ou New-York puissent être exclues de la couverture des risques naturels en raison d'une trop forte inflation des indemnisations<sup>1611</sup>. En France, concernant le processus d'élévation du niveau de la mer, la question de cette assurabilité peut se poser. En effet, en fonction de l'intensité de l'aléa requis aujourd'hui dans le contrat d'assurance il serait possible d'exclure le phénomène d'élévation du niveau marin du régime d'indemnisation des catastrophes naturelles. L'intensité requise pourra varier en fonction du point de vu de référence : objectif ou subjectif. (2).

2) D'une vision objective à une vision subjective de l'aléa.

1055. Pourtant, la doctrine et la jurisprudence ont évolué progressivement dans les années 1990 vers une vision subjective<sup>1612</sup>, qui permet de réduire les injustices auxquelles le raisonnement objectif est susceptible de conduire. Ce revirement est resté longtemps incertain<sup>1613</sup> et le débat sur la question reste d'ailleurs ouvert<sup>1614</sup>. Néanmoins même si parfois la Cour de Cassation s'en tient encore à une vision objective<sup>1615</sup>, aujourd'hui la conception subjective prédomine<sup>1616</sup>.

---

<sup>1610</sup> V. Observatoire de l'Environnement Poitou-Charentes, *Risques naturels, pression- La croissance des espaces artificialisés*, 23/08/2004.

<sup>1611</sup> Geneva Association, Report, *Warming of the Oceans and Implications for the (Re)insurance Industry*, juin 2013 [en ligne] [https://www.genevaassociation.org/media/616661/ga2013-warming\\_of\\_the\\_oceans.pdf](https://www.genevaassociation.org/media/616661/ga2013-warming_of_the_oceans.pdf) (24/01/2015).

<sup>1612</sup> Voir BERTOLASO (S.), « L'aléa en droit des assurances : états des lieux et perspectives », *RGDA*, 01/04/2009, n°02, p431 ; BIGOT (J.), note sous Cass. 1<sup>re</sup> Civ., 27/02/1990 n°3, *RGAT* 1990, p 523 à 526 ; KULLMANN, note sous Civ. 1<sup>re</sup>, 25/02/1992, *RGAT*, pp 387 à 392. - MAYAUX, note sous Civ. 1<sup>re</sup>, 30 mars 1994, *RGAT* 1994 n°4, pp 1205 à 1206.

<sup>1613</sup> BOUCHET (A.), « L'aléa dans le droit des contrats », *Master II droit privé général*, Panthéon-Assas, 2010, p. 7.

<sup>1614</sup> Notamment au sujet de la présence ou non d'une clause mentionnant spécifiquement la couverture du risque putatif.

<sup>1615</sup> Exemple : *Actuassurance*, La revue numérique en droit des assurances, Publication n°11 2<sup>ème</sup> trimestre 2009, Cass. 3<sup>ème</sup> civ., 25 févr. 2009 N° de pourvoi: 08-10280, [en ligne] <http://actuassurance.free.fr/PDFs/actjuris033.pdf> (11/08/2014).

<sup>1616</sup> BERTOLASO (S.), « L'aléa en droit des assurances, Etat des lieux et perspectives », *RGDA*, 01/04/2009 n° 02, p. 431.



1056. Cette vision doctrinale subjective de l'aléa, conduit alors à la reconnaissance du risque putatif<sup>1617</sup>. Désormais, si l'aléa existe dans l'esprit des parties au moment de la conclusion du contrat, peu importe que celui-ci soit déjà réalisé dans les faits, le contrat reste valide. Ainsi, en matière d'assurance de personnes le risque putatif repose sur l'adage selon lequel « le bien portant est un malade qui s'ignore »<sup>1618</sup>. De ce fait, un contrat d'assurance n'est pas dépourvu d'aléa si au jour de la conclusion du contrat le contractant souffrait d'une maladie dont il en ignorait l'existence<sup>1619</sup>. De même, « si l'assuré souffrait d'une maladie dont les premiers symptômes étaient déjà apparus (...), la garantie de l'« invalidité 2e catégorie » est due dès lors que cet état n'est survenu qu'après la souscription». Dès lors « n'est pas dépourvu de tout caractère aléatoire le risque qui, à la date où il est couvert par l'assureur, non seulement n'est pas réalisé, mais encore n'était alors ni certain dans sa réalisation, ni déterminable dans son étendue »<sup>1620</sup>. Au sein de l'assurance dommage-ouvrage il se traduira par exemple par une prise en compte de l'aléa « au jour de la formation du contrat d'assurance, alors même qu'il n'existait en réalité que dans l'esprit du souscripteur, puisque matériellement les désordres de fissuration existaient sans doute bien »<sup>1621</sup>.
1057. L'intérêt d'une vision subjective de l'aléa en droit des assurances est d'admettre un élargissement possible du champ des contrats d'assurance. Ainsi, l'abandon de l'approche objective entraîne un affaiblissement de l'intensité relative à la notion d'aléa<sup>1622</sup>. Dès lors, la nouvelle approche subjective ouvre une porte pour une éventuelle couverture assurantielle de certains risques qui n'auraient pu être garantis dans le cadre d'une vision objective.
1058. Ainsi, dans le domaine des submersions marines, si l'élévation du niveau marin est un fait avéré, la vision objective conduit à ne pas reconnaître l'aléa des risques côtiers. En revanche, une vision subjective serait susceptible de couvrir un tel phénomène, dans l'hypothèse où les assurés n'auraient pas conscience du risque au moment de la conclusion du contrat.
1059. Cette vision plus large est une façon d'adapter le droit, de permettre de nouvelles interprétations évitant de le figer dans une société en constante évolution,

---

<sup>1617</sup> Voir aussi DESSUET (P.), « Le retour à la notion d'aléa putatif ? », *RDI* 2010, p400 ; V. DESSUET (P.), « La problématique des souscriptions dommages-ouvrages en cours de chantier et la théorie des risques putatifs », *RDI* 2011, p. 342.

<sup>1618</sup> DESSUET (P.), « Le retour à la notion d'aléa putatif ? », *RDI* 2010, p. 400.

<sup>1619</sup> Civ. 1<sup>re</sup>, 15/11/1989, n° 88-13.587, arrêt n° 1473.

<sup>1620</sup> Civ. 1<sup>re</sup>, 30 janv. 1996, n° 93-15.168, RGDA 1996. 399, note Kullmann. - V. égal. Civ. 1<sup>re</sup>, 8 juill. 1994, RGAT 1994. 1089, note Kullmann ; D. 1995. 217, note Porchy : « est cassé au visa des art. 1104 et 1964 c. civ. l'arrêt qui écarte la garantie d'assurance alors qu'aucune clause n'interdisait la couverture des séquelles d'un accident antérieur à la souscription dès lors qu'à cet instant, le risque en découlant n'était ni certain dans sa réalisation, ni déterminable dans son étendue », in KULLMANN (J.), Assurance de personnes, *Répertoire de droit civil*, Dalloz, §97, 01/2013.

<sup>1621</sup> C. cass., 3<sup>e</sup> civ., 16/03/2011, n° 10-30189 ; DESSUET (P.) « La problématique des souscription dommages-ouvrages en cours de chantier et la théorie des risques putatifs », *RDI* 2011, p342.

<sup>1622</sup> Voir BERTOLASO (S.), « L'aléa en droit des assurances : état des lieux et perspectives », *RGDA*, 01/04/2009 n°2, p. 437.

confrontée à de nouveaux dilemmes, devant répondre à de nouveaux enjeux. « *Cette rencontre est celle de l'incertain, que représente le risque, avec le certain, vers lequel tend par toute sa construction la règle de droit, parce qu'elle est un facteur d'harmonie dans l'épanouissement des rapports sociaux dont elle constitue le cadre, devant être connu de leurs acteurs comme une règle du jeu* »<sup>1623</sup>. La jurisprudence fait ainsi évoluer le droit en l'adaptant aux évolutions sociétales, et en permettant aussi une plus large possibilité de garantie des assurés.

1060. **Conclusion section 1** - L'aléa est ainsi l'élément clef de l'assurance. C'est son intensité qui sera prise en compte, quel que soit le type de couverture d'assurance dans lequel on se trouve, (assurance classique ou régime d'indemnisation des catastrophes naturelles) pour déterminer l'assurabilité ou la non assurabilité d'un risque. L'assurabilité du phénomène d'élévation du niveau marin est donc conditionnée par *l'intensité* de celui-ci, et dépendra principalement de la vision (objective ou subjective) dans laquelle l'interprétation est donnée.

1061. La doctrine et la jurisprudence semblent tendre vers une vision subjective, mais sera-t-elle suffisante pour introduire le long terme dans les contrats d'assurances et permettre ainsi la couverture du phénomène d'élévation du niveau marin ? Pour pouvoir répondre à cette problématique il est maintenant nécessaire de déterminer la place de l'aléa dans le phénomène émergent d'élévation du niveau de la mer, afin de déterminer son assurabilité. (section2).

---

<sup>1623</sup> MOURY (J.), *in* Le risque, Commission du rapport et des études de la cour de cassation, rapport annuel, 2011, p. 88, [en ligne]

[http://www.courdecassation.fr/publications\\_cour\\_26/rapport\\_annuel\\_36/rapport\\_2011\\_4212/troisieme\\_partie\\_et\\_ude\\_risque\\_4213/m.\\_jacques\\_22859.html#hautart](http://www.courdecassation.fr/publications_cour_26/rapport_annuel_36/rapport_2011_4212/troisieme_partie_et_ude_risque_4213/m._jacques_22859.html#hautart) (22/02/2012)

## **Section 2 : La place de l'aléa dans l'assurabilité du phénomène de submersion permanente.**

1062. Le processus d'élévation du niveau marin soulève un problème d'assurabilité. Il y a encore une décennie, la submersion permanente ne suscitait pas vraiment matière à débat. Ce phénomène semblait être un risque marginal, anticipé plutôt par les scientifiques et, dans une moindre mesure, par les pouvoirs publics, mais peu appréhendé par les autres acteurs. Dès lors, il n'intéressait que faiblement les assureurs, en raison notamment du faible impact financier qu'il pouvait avoir à court terme sur leur équilibre économique. Aujourd'hui, la situation est tout autre. Le changement climatique, mis en lumière par des événements extrêmes depuis quelques années, place désormais ce phénomène d'élévation du niveau marin au cœur des débats assurantiels. Le nombre des enjeux, c'est-à-dire de propriétés se trouvant proches du rivage et risquant d'être impactées par ce phénomène dans les décennies à venir interpelle les assureurs, qui seront directement concernés par le coût que pourrait engendrer les dommages.
1063. Ces questions financières se traduisent aujourd'hui par des questions juridiques relatives à la définition et aux limites de l'aléa assurable.
1064. Ainsi, il convient d'analyser tout d'abord l'intensité de l'aléa dans le phénomène de submersion permanente. Il comporte en effet une part d'incertitude quant à sa réalisation, bien moindre que dans la submersion marine temporaire ou que dans tout autres risques naturels §1). Il conviendra ensuite d'en étudier son assurabilité. (§2).

### **§1) L'élévation du niveau marin, un phénomène certain.**

1065. Comme vu précédemment, l'aléa, communément défini comme un événement imprévisible, constitue l'essence même du contrat d'assurance. En son absence, le contrat n'a donc plus de cause, il se trouve dès lors frappé d'une nullité relative<sup>1624</sup>. Il convient donc d'analyser les caractéristiques de l'aléa dans le processus d'élévation du niveau marin pour pouvoir déterminer si le risque de submersion permanente est assurable au sens de l'article 1964 du Code civil (A), en raison de la certitude de l'aléa qui repose en revanche sur un temps incertain (B).

---

<sup>1624</sup> Cass.civ.1<sup>er</sup>, 9 nov. 1999, n°97-16306 et 97-16800, *bull.civ.* I, n°293 ; CRISTAU (A.), *De la nullité pour absence de cause*, Recueil Dalloz 2000, pp. 507 à 510.

A) Une détermination complexe de l'aléa dans le phénomène d'élévation du niveau marin.

1066. Le phénomène d'élévation du niveau de la mer se trouve peu pris en compte par le droit de la gestion des inondations. La directive<sup>1625</sup> relative à l'évaluation et à la gestion du risque inondation définit l'inondation comme :

*« Submersion temporaire par l'eau de terres qui ne sont pas submergées en temps normal. Cette notion recouvre les inondations dues aux crues de rivières, des torrents de montagne et des cours d'eau intermittents méditerranéens ainsi que les inondations dues à la mer dans les zones côtières et elle peut exclure les inondations dues aux réseaux d'égouts ».*

1067. La définition des inondations introduite dans le Code de l'environnement par la loi ENE<sup>1626</sup> inclut en effet toute forme de submersion « temporaire », qu'elle soit due à un cours d'eau douce ou à de l'eau de mer<sup>1627</sup>. En revanche, cette définition ne semble pas prendre en compte le processus d'élévation du niveau marin, ce qui reviendrait à exclure les submersions permanentes. De fait, le droit renvoie toujours à la probabilité d'un risque. Ainsi, le nouvel article L. 566-1 du Code de l'environnement, créé par la loi ENE, précise :

*« I - une inondation est une submersion temporaire par l'eau de terres émergées, quelle qu'en soit l'origine, à l'exclusion des inondations dues aux réseaux de collecte des eaux usées, y compris les réseaux unitaires. Sur le littoral, l'inondation par submersion marine s'étend au-delà des limites du rivage de la mer définies à l'article L. 2111-4 du Code général de la propriété des personnes publiques. II. — Le risque d'inondation est la combinaison de la probabilité de survenue d'une inondation et de ses conséquences négatives potentielles pour la santé humaine, l'environnement, les biens, dont le patrimoine culturel et l'activité économique ».*

1068. L'article L. 566-3 du Code de l'environnement renvoie également à la notion de risque en prescrivant l'élaboration « d'évaluation préliminaire des risques d'inondation » avant le 22 décembre 2011. De même, le décret de mars 2011<sup>1628</sup> se fonde sur la seule notion de risque, même s'il l'articule avec le changement climatique :

---

<sup>1625</sup> Directive 2007/60/CE du parlement Européen et du conseil du 23 octobre 2007 relative à l'évaluation et à la gestion du risque inondation, JOUE n° L 288 du 6/11/2007 Art. 2 al2,

<sup>1626</sup> Loi n° 2010-788 du 12 juillet 2010, Engagement National pour l'Environnement, NOR: DEVX0822225L, JORF n°0160 du 13 juillet 2010 page 12905 texte n° 1, art 221.

<sup>1627</sup> Art. L. 566-1 C. env.

<sup>1628</sup> Décret n° 2011-227 du 2 mars 2011 relatif à l'évaluation et à la gestion des risques d'inondation, NOR: DEVP1027257D, JORF n°0052 du 3 mars 2011 page 4130 texte n° 5.

« Art. R. 566-1. - I. — l'évaluation préliminaire des risques d'inondation (...) a pour but d'évaluer les risques potentiels liés aux inondations. Elle est fondée sur des informations disponibles ou pouvant être aisément déduites, tels des relevés historiques et des études sur les évolutions à long terme, en particulier l'incidence des changements climatiques sur la survenance des inondations ».

1069. Le phénomène de submersion permanente par élévation du niveau de la mer n'est donc pas encore pris en compte dans les textes.

## B) L'aléa résiduel : les incertitudes sur la durée du phénomène.

1070. Ainsi, les assureurs seront confrontés d'une part à la submersion temporaire qui est ponctuelle et inattendue même si elle peut être identifiée au préalable par différents moyens techniques. Elle est susceptible de se produire une ou plusieurs fois, sans que l'on puisse établir la récurrence exacte. En outre, on ne peut pas estimer les dommages qui en résulteront, une grande part est ainsi laissée au hasard de l'intensité des tempêtes, des vents et des surcotes. L'aléa est entier même s'il se voit tempéré par les moyens techniques de météorologie et de systèmes d'alerte développés par l'homme.

1071. D'autre part, les assureurs seront confrontés à la submersion permanente. Les scientifiques savent que le phénomène va se produire, comme en témoignent les derniers rapports du GIEC<sup>1629</sup> ou les études de terrain établies soit, sur l'ensemble des littoraux<sup>1630</sup>, soit, par région, comme le Languedoc Roussillon<sup>1631</sup> ou encore soit, dans certaines communes comme par exemple celle des Saintes Maries-de-la-mer<sup>1632</sup>. Il demeure en revanche plus difficile d'établir précisément la rapidité et l'étendue du phénomène : le niveau prévisible de l'élévation du niveau marin reste incertain. Effectivement, les scénarii peuvent varier en fonction notamment de la vitesse de fonte des glaciers de l'Antarctique<sup>1633</sup>, d'autant que l'élévation des eaux ne sera pas uniforme<sup>1634</sup>. Le recul du trait de côte ne sera pas régulier et dépendra de la

---

<sup>1629</sup> GIEC, *Changements climatiques 2013, les éléments scientifiques, résumé à l'intention des décideurs*, pp. 23-24, [en ligne]

[https://www.ipcc.ch/pdf/assessment-report/ar5/wg1/WG1AR5\\_SummaryVolume\\_FINAL\\_FRENCH.pdf](https://www.ipcc.ch/pdf/assessment-report/ar5/wg1/WG1AR5_SummaryVolume_FINAL_FRENCH.pdf)

<sup>1630</sup> Voir notamment : CGDD, (Service de l'Observation et des statistiques) *Environnement littoral et marin*, Références, 05/2011 pp. 148 à 151, [en ligne] [http://www.onml.fr/uploads/media/references\\_littoral-introduction.pdf](http://www.onml.fr/uploads/media/references_littoral-introduction.pdf) (06/06/2014) et CGDD, *Impact à long terme du changement climatique sur le littoral métropolitain*, Etudes et documents, n°55 octobre 2011, [en ligne] <http://www.developpement-durable.gouv.fr/IMG/pdf/ED55.pdf> (06/06/2014).

<sup>1631</sup> Voir notamment, le site de l'Observatoire des risques naturels en Languedoc Roussillon : <http://www.laregion-risquesnaturels.fr>

<sup>1632</sup> Exemple, OLIVERO (C.), *Etude des phénomènes de submersion marine sur le littoral de la commune des Saintes-Maries-de-la-Mer*, Rapport de synthèse finale, BRGM, 12/2003.

<sup>1633</sup> GIEC, *Changements climatiques 2013, les éléments scientifiques, résumé à l'intention des décideurs*, op.cit p. 23.

<sup>1634</sup> *Ibid.* p. 24.

topographie et de l'érosion du rivage, elle-même accentuée par les tempêtes hivernales, les courants marins, la nature du rivage (sables, roches ou falaises). A partir de ces données plus ou moins précises, il est cependant possible d'établir une estimation des zones qui seront submergées à une échelle temporelle de 50 à 100 ans.

1072. Si l'échelle temporelle reste incertaine, la réalisation de l'événement, elle, est certaine. Dès lors, il devient nécessaire de distinguer la vulnérabilité au risque de submersion ponctuelle, de la vulnérabilité au phénomène de submersion permanente. La définition de la notion de vulnérabilité<sup>1635</sup> a mis en lumière que la notion de risque permet mal de rendre compte du phénomène d'élévation du niveau marin. En effet, la définition de risque repose sur un aléa, susceptible de se réaliser ou non. Par exemple, le risque d'inondation peut se produire une fois tous les cent ans, tous les dix ans, trois fois par an, tous les ans ou pas du tout. Inversement, le phénomène d'élévation du niveau marin est aujourd'hui clairement établi. Même si son évolution ne sera pas uniforme sur l'ensemble des littoraux, ce phénomène est en cours, à l'instar de l'hôtel le Signal ou de la villa de l'Amélie dans le Sud-Ouest de la France<sup>1636</sup>. La réalisation de cet aléa est certaine sur le long terme. La seule incertitude concerne le laps de temps à partir duquel son observation et ses conséquences sur les infrastructures humaines pourront être observées et auront un réel impact.

1073. Ainsi, ce changement de modèle contraint les juristes à être novateurs, et à chercher des fondements juridiques et de nouvelles pistes d'actions pour appréhender au mieux « un phénomène inédit et inéluctable décrit par les climatologues et les géomorphologues »<sup>1637</sup>. Il faut dès lors sortir du droit de la prévention du risque et « construire un droit de l'adaptation des territoires au changement climatique, et donc à l'élévation du niveau de la mer »<sup>1638</sup>.

1074. Les sciences sociales observent également cette particularité de la vulnérabilité littorale<sup>1639</sup>. Comme le préconisait Brooks,<sup>1640</sup> les risques littoraux peuvent être classés en 3 types d'aléa : « risques ponctuels récurrents », « les risques graduels » et les « risques ponctuels non récurrents » ; chacun nécessitant une gestion spécifique et correspondant à un risque littoral.

---

<sup>1635</sup> V. *supra* §78.

<sup>1636</sup> V. notamment, SUD-OUEST, « Fortes vagues à Soulac : Le Signal a tenu mais l'Amélie est au bord du vide », 02/02/2014, [en ligne] <http://www.sudouest.fr/2014/02/02/fortes-vagues-a-soulac-le-signal-a-tenu-mais-l-amelie-est-au-bord-du-vide-1449011-3193.php> ( 13/02/2014); SUD-OUEST « Soulac (33): évacuation imminente des habitants de l'immeuble le Signal, menacé par l'océan », 23/01/2014 [en ligne] <http://www.sudouest.fr/2014/01/23/soulac-33-evacuation-imminente-des-habitants-de-l-immeuble-le-signal-menace-par-l-ocean-1438820-3193.php> (13/02/2014)

<sup>1637</sup> LAMBERT (M-L.), (Dir.), PIRVE, *Vulnérabilité des systèmes littoraux d'une grande agglomération Méditerranéenne*, rapport final juillet 2011 p. 17.

<sup>1638</sup> *Idem.*

<sup>1639</sup> *Idem*

<sup>1640</sup> V. BROOKS (N.), *Vulnerability, risk and adaptation : a conceptual framework*, Tyndall Center for Climate Change Research, 2003 [en ligne] <http://www.tyndall.ac.uk/sites/default/files/wp38.pdf>

« En effet, les submersions marines liées aux tempêtes s'inscrivent dans la catégorie des risques ponctuels récurrents, alors que l'érosion marine et le phénomène d'élévation du niveau de la mer renvoient à des risques graduels quand, enfin, les raz-de-marée (comme a pu connaître la Camargue en août 1985) ou tsunamis sont assimilables à des risques ponctuels non récurrents »<sup>1641</sup>.

1075. La submersion marine temporaire et la submersion marine permanente sont donc bien deux phénomènes distincts. Ainsi, au sein de la submersion permanente, l'aléa ou l'incertitude quant à la réalisation du phénomène disparaît. Demeure un aléa sur la vitesse de réalisation du phénomène : la maison située en bord de mer sera-t-elle définitivement submergée et inhabitable dans 30 ans, 50 ans ou 100 ans ? Le phénomène d'élévation de la mer oblige donc à passer de la gestion d'un risque ponctuel à l'anticipation d'un phénomène ou d'un risque graduel.

1076. Ce phénomène nécessite une approche différente, et entraîne aussi des conséquences différentes, notamment relatives à leur assurabilité. Il convient dès lors de s'interroger sur les conséquences de l'affaiblissement de l'aléa sur l'assurabilité des submersions permanentes liées à l'élévation du niveau marin. (2§)

## **§2) Conséquences sur l'assurabilité des submersions permanentes liées à l'élévation du niveau de la mer.**

1077. La couverture ou la non couverture du phénomène d'élévation du niveau de la mer dépendra de la manière dont la réflexion sur ce phénomène est engagée. Il est certain que le choix de l'assurabilité ou de la non assurabilité sera lourd de conséquences pour les assureurs et pour les assurés. D'une part, les dommages pouvant résulter des submersions permanentes seront considérables, et il n'est pas sûr que les mécanismes actuels de l'assurance, et plus particulièrement le régime d'indemnisation des catastrophes naturelles, puissent y faire face. D'autre part, la non assurabilité du phénomène serait fort dommageable pour les assurés. Il est donc essentiel d'étudier les hypothèses en faveur de l'inassurabilité (A) et de l'assurabilité de la submersion permanente (B), et d'envisager de nouveaux fondements assurantiels (C) afin de ne pas prendre de décisions hâtives, mais d'avoir un point de vue éclairé sur la question.

A) Les hypothèses en faveur de l'inassurabilité des submersions : l'application de l'approche objective.

---

<sup>1641</sup> LAMBERT (M-L.), (Dir.), PIRVE, *Vulnérabilité des systèmes littoraux d'une grande agglomération Méditerranéenne*, rapport final juillet 2011, Rapport VULIGAM, apport des sociologues-travaux de Nicolas L. et Allouches A., p. 17.

1078. L'inassurabilité du phénomène d'élévation du niveau marin pourrait reposer sur deux hypothèses : celle de la vision objective (1) et celle de la disparition de l'aléa (2). Pour autant, ces deux hypothèses ne sont pas figées et sont susceptibles d'évoluer en fonction de l'interprétation qui en sera faite.

1) Une approche objective de l'élévation du niveau marin.

1079. La possibilité ou non d'assurer les submersions marines liées au phénomène d'élévation du niveau marin dépendra principalement de l'interprétation que les assureurs, puis les juges feront de l'aléa en cas de contentieux. Dans le cadre d'une vision objective, l'assurabilité du phénomène serait impossible, en droite ligne de l'arrêt du 7 juin 2001<sup>1642</sup>. Les juges du fond ne s'en tenant qu'aux faits, ils pourraient légitimement considérer que l'aléa est inexistant, dans la mesure où le risque serait considéré comme réalisé lors de la contractualisation, du fait des connaissances scientifiques du moment.

1080. La communauté scientifique a en effet établi un consensus sur ce phénomène en lien avec le changement climatique qui est observé depuis plus de 20 ans, l'aléa est donc en cours de réalisation et peut être considéré comme « certain ». Dès lors, même si le phénomène n'est pas encore réalisé physiquement, les parties au contrat d'assurance peuvent avoir conscience qu'il va se réaliser dans un certain laps de temps. Le contrat ne pourrait de ce fait être conclu en raison de l'absence d'aléa. Il n'y aurait pas de chance de gain pour l'assureur qui serait certain de devoir indemniser l'habitation. Par conséquent, les conditions de l'article 1964 du Code civil relatives au contrat aléatoire ne pourraient être remplies. C'est une première interprétation possible. Si on s'en tient à une vision objective, il est donc probable que le processus d'élévation du niveau de marin soit considéré comme inassurable.

1081. Par ailleurs, nonobstant l'affaiblissement de la notion d'aléa admise au sein du contrat d'assurance, pour qu'il y ait assurance, la présence d'un aléa demeure essentielle. Or, dans le cas d'une certitude sur la réalisation d'un événement, l'aléa n'existe pas ou n'est pas incertain, de ce fait le contrat est nul. Appliquée à la submersion marine, cette théorie rendrait nuls les contrats de couverture de submersion permanente par le régime d'indemnisation des catastrophes naturelles, en raison de la certitude de réalisation de l'opération.

1082. Par suite, il pourrait être envisageable que les assureurs puissent tout simplement refuser la couverture de ce risque sur le seul fait que s'installer en bord de mer c'est déjà s'exposer délibérément à un danger connu. Il est en effet entendu que les assureurs ne souhaitent pas couvrir les risques délibérément pris, « ils ne veulent

---

<sup>1642</sup> KULLMANN (J.), *Cass. 1ère civ. 7 juin 2001. RGDA*, 01 juillet 2001, n°2001-3, pp. 675 à 680.



pas prendre de risques avec ceux délibérément pris par l'assuré »<sup>1643</sup>. Effectivement, même si certains acteurs sont encore aujourd'hui dans le déni, s'installer sur le littoral, en l'état des connaissances actuelles sur l'élévation du niveau marin, pourrait être considéré comme une prise de risque délibérée. Les dommages liés au phénomène certain de submersion permanente pourraient ainsi être exclus des contrats d'assurance.

1083. Après avoir étudié l'inassurabilité dans le cadre d'une vision objectif, il convient désormais d'étudier les autres hypothèses d'inassurabilité. (2).

## 2) Les autres hypothèses d'inassurabilité.

1084. Si la couverture de la submersion permanente pourrait être remise en question, en raison des interrogations relatives à son aléa, on pourrait en revanche envisager que celui-ci réside dans la date de réalisation de l'événement. On est certain que l'événement de submersion permanente va se réaliser, mais le doute demeure sur la date exacte de la survenue de la catastrophe. Par conséquent, si l'on considère que le risque est certain, mais qu'un aléa subsiste quant à sa date de réalisation, alors le phénomène pourrait être assurable.

1085. En revanche, une question quant à la relation entre le temps et l'élévation du niveau marin va forcément se poser. Effectivement, tant que le phénomène semble éloigné, comme c'est le cas aujourd'hui pour une partie de la population qui refuse de croire au changement climatique<sup>1644</sup>, le risque pourrait demeurer assurable sans difficulté pour l'une et l'autre des parties. En outre, le problème se présentera dans quelques dizaines d'années lorsque la mer sera aux portes des habitations côtières. Le processus d'élévation du niveau marin ne pourra plus être nié, l'aléa reposant sur la date de survenance de l'événement sera donc réduit, celui-ci devenant imminent.

1086. Trois hypothèses seraient alors envisageables. La première serait que les assureurs et les pouvoirs publics décident aujourd'hui de couvrir les submersions dues au phénomène d'élévation du niveau marin par le régime CatNat, malgré l'absence d'aléa. Ceci pourrait avoir deux conséquences : d'une part l'insolvabilité rapide du régime en raison des montants considérables des indemnisations. Les assureurs seraient contraints d'indemniser un jour ou l'autre la perte des propriétés dans leur totalité, après qu'elles aient probablement subi plusieurs submersions temporaires ; d'autre part, l'ouverture d'un précédent risquerait d'attirer dans le système CatNat

---

<sup>1643</sup> BIGOT (J.), « Assurance de responsabilité, les limites du risque assurable », *RGAT*, n°2, avril-juin 1978, p. 170.

<sup>1644</sup> V. CGDD, *Baromètre d'opinion sur l'énergie et le climat en 2013*, Chiffres & Statistiques, n°440, 08/2013, p. 1, [en ligne] <http://www.developpement-durable.gouv.fr/IMG/pdf/CS440.pdf> (29/10/2013); V. CPP, (Avis) *Adaptation aux changements climatiques - acceptabilité et gouvernance des risques*, 06/2013, p. 18 [en ligne] [http://www.developpement-durable.gouv.fr/IMG/pdf/ONERC\\_avisCPP-A4\\_juin2013.pdf](http://www.developpement-durable.gouv.fr/IMG/pdf/ONERC_avisCPP-A4_juin2013.pdf) (29/10/2013).

tous les risques n'appartenant pas au domaine de l'exceptionnel, notamment les autres conséquences du changement climatique (raréfaction de la neige en montagne, remplacement nécessaire des essences d'arbres...) <sup>1645</sup>, mais aussi des risques quasiment dénués d'aléa, dont la couverture serait inenvisageable dans une conception objective.

1087. La deuxième hypothèse serait que les assureurs refusent dès aujourd'hui de couvrir ce phénomène. Cette décision n'aurait aucune conséquence sur l'indemnisation des submersions temporaires, mais un tel choix aurait un fort impact sur les propriétaires qui ne seraient pas indemnisés le jour où leur habitation sera définitivement submergée, ce qui nous ramène à la théorie de l'incorporation au domaine public maritime <sup>1646</sup>.
1088. La troisième hypothèse serait d'engager des réflexions alternatives sur le sujet, afin de maintenir une part d'indemnisation pour les futurs sinistrés, tout en préservant le principe d'équité et donc sans pour autant condamner les mécanismes de couvertures actuels ou à venir des phénomènes extrêmes.
1089. Pour analyser ces différentes hypothèses, il convient de remarquer que la couverture totale du phénomène d'élévation du niveau marin, sans se soucier de la présence ou non de l'aléa au sein du contrat d'assurance, serait difficilement envisageable sur le long terme, de ce fait la première hypothèse semble illusoire.
1090. La seconde hypothèse, certes beaucoup plus responsabilisante que la première, serait en revanche très contraignante pour les sinistrés. Néanmoins, elle inciterait fortement au développement de nouvelles techniques assurantielles ou de prévention du risque, notamment par le recul stratégique.
1091. La dernière hypothèse qui propose de trouver des mécanismes assurantiels alternatifs, pourrait permettre également d'inciter à la mise en œuvre de mesures d'adaptation tout en évitant des situations plus malheureuses comme celles de la perte d'une habitation sans indemnisation.
1092. De plus, les deux dernières propositions permettraient de préserver le régime d'indemnisation des catastrophes naturelles et de mettre en œuvre un travail de collaboration renforcé entre acteurs privés et acteurs publics.
1093. Des hypothèses inverses peuvent être établies, relatives cette fois à la possibilité de couverture du phénomène de submersion permanente. (B)

## B) Les hypothèses en faveur de l'assurabilité des submersions permanentes.

---

<sup>1645</sup> Même si, comme développé précédemment, le régime d'indemnisation des catastrophes naturelles a déjà tendance à couvrir une multitude de risques qui parfois sont loin d'être exceptionnels, du fait de l'absence de critères préétablis

<sup>1646</sup> V. *supra* §425 s.

1094. Les hypothèses en faveur de l'assurabilité du phénomène pourraient reposer sur plusieurs fondements : la certitude probabilisable (1), la lecture subjective de l'aléa (2), un raisonnement par assimilation à l'assurance-vie (3). Si les hypothèses semblent en ce sens plus nombreuses que pour la non assurance, pour autant, elles doivent être nuancées dans la mesure où, même si elles sont envisageables en théorie, la pratique peut parfois rendre la tâche plus complexe

1) Une incertitude probabilisable.

1095. La certitude n'est pas du ressort de l'assurance. L'aléa étant le cœur de l'assurance, en son absence, il ne peut normalement y avoir contrat d'assurance, puisque les parties se trouvent déséquilibrées. C'est ce qui semble se produire avec le processus d'élévation du niveau marin, la certitude quant à la réalisation de l'événement entraînant, en théorie, la certitude d'une perte pour l'assureur et la certitude d'un gain pour l'assuré. Dès lors, on ne semble plus se trouver dans le cadre d'un contrat aléatoire, l'aléa dans la réalisation de la submersion permanente étant de prime abord absent des caractéristiques de l'événement. Il semble alors légitime de penser que le contrat d'assurance qui porterait sur ces submersions permanentes serait nul. La réalisation du phénomène étant certaine, les opérations d'assurance quelles qu'elles soient ne pourraient s'appliquer sans contrevenir à l'exigence du caractère aléatoire du contrat. Dans cette optique le régime CatNat ne fait pas exception : même s'il déroge aux mécanismes traditionnels de l'assurance, il ne couvre pour autant que le risque d'événements aléatoires. Le corollaire de ce raisonnement, résultant d'une application strictement objective, déboucherait inévitablement sur la non-couverture du phénomène d'élévation du niveau de la mer par les mécanismes d'assurance traditionnelle ou *ad hoc*.

1096. En revanche, le fait d'avoir conscience de la réalisation future de ce phénomène pourrait être considéré, non pas comme une connaissance certaine de sa réalisation, mais comme une simple probabilisation de celui-ci puisqu'aucune hypothèse scientifique n'est certaine à 100% et que les rapports du GIEC probabilisent eux même leurs scénarios. Or, la probabilisation est d'ailleurs un des critères de l'assurabilité.

*« Saisi au présent par le droit, le risque, tout au moins dans ses formes traditionnelles, s'ancre dans le passé par la fréquence et se projette dans l'avenir par la récurrence : [l'union du droit et du risque s'opère au moyen de la probabilisation de l'incertitude]<sup>1647</sup> ».*

---

<sup>1647</sup> BRENCI (A.), « De la rencontre entre le risque et le droit : le risque est-il de l'essence du droit ? », in *Risque(s) et droit*, Schulthess Verlag, Genève, 2010, p. 14, issue de Cour de Cassation, *Rapport annuel 2011, Le risque*, La documentation française, Paris 2012, 654p [en ligne]

1097. La probabilisation est donc l'union du droit et du risque. Quand cette relation peut être faite, le risque peut être assurable. La probabilité permet ainsi de pouvoir décrire et quantifier l'incertain. On ne serait donc plus dans le risque certain, mais dans le possible. Le phénomène d'élévation du niveau de la mer est annoncé, mais tant que la submersion définitive ne s'est pas réalisée le doute peut toujours exister quant à sa réalisation. Il s'avère donc que même si la probabilité de réalisation du phénomène de submersion permanente est très élevée, des incertitudes quant à sa réalisation demeurent tant que celle-ci ne s'est pas produite.

1098. Ce raisonnement semble s'inscrire dans une lecture subjective de l'aléa (2).

## 2) Une lecture subjective de l'aléa

1099. Une autre hypothèse pourrait se fonder sur une approche subjective du risque, la certitude de la réalisation de l'événement n'est pas toujours une cause de nullité du contrat. On peut rappeler à ce titre le risque putatif, auquel pourrait être assimilée l'assurance des dommages liés à l'élévation du niveau marin. Effectivement, lors de l'achat d'une propriété en bord de mer ou lors de l'héritage d'une maison familiale sur la côte, les propriétaires n'ont pas le souhait que leur maison disparaisse sous les flots. Ils espèrent que la submersion ne se réalisera pas. Donc, au moment de la signature du contrat d'assurance, même si le processus d'élévation du niveau marin est en cours, observé et approuvé scientifiquement, l'aléa (l'élévation du niveau de la mer jusqu'à l'habitation) ne s'est pas réalisé dans l'esprit des parties, d'autant que le dommage (la submersion définitive des biens) ne s'est pas encore réalisé dans les faits. On est donc en présence d'un aléa présent, d'une part, dans l'esprit des parties, mais d'autre part dans les faits. Lors de la conclusion du contrat, le risque est donc toujours existant, mais la submersion définitive ne s'est pas encore produite. Dès lors, une part de doute demeure quant à sa réalisation. Certaines hypothèses pourraient en effet permettre que l'événement ne se réalise pas : erreurs des scientifiques, atténuation rapide du changement climatique qui freinerait le phénomène de dilatation des océans... « refroidissement des océans » par géo-ingénierie... Ainsi, dans une vision subjective, le contrat pourrait être validé par un accord des volontés, reposant sur l'état d'esprit ou la conviction commune des parties à ce moment du contrat. L'interprétation que les juges du fond en feront dépendra de la force qu'ils souhaitent donner à la lecture subjective de l'aléa dans ce raisonnement. La seule existence d'un doute sur la réalisation de l'événement, ou la méconnaissance du phénomène par les parties au contrat, malgré les connaissances scientifiques du moment, pourrait alors suffire à satisfaire l'aléa nécessaire au contrat d'assurance.

1100. En revanche, cette hypothèse est fragilisée par la mise en place des PPRN, ainsi que par l'information obligatoire des acquéreurs et locataires sur l'exposition du bien aux risques, qui diminuera progressivement la possibilité d'une vision subjective fondée sur la méconnaissance des parties.

1101. La notion d'aléa doit ainsi évoluer au sein du contrat d'assurance, au risque de le voir disparaître. Les connaissances étant toujours plus fiables, l'aléa tend à diminuer dans l'avenir, du moins sur les risques les plus connus. Seule une vision subjective permettrait de garantir leur couverture.

1102. Enfin, une autre analyse mérite d'être faite, celle de l'assimilation du phénomène d'élévation du niveau de la mer à un contrat d'assurance-vie. (3).

### 3) Un raisonnement par assimilation au contrat d'assurance-vie.

1103. Une dernière hypothèse d'assurance du phénomène d'élévation du niveau marin pourrait résider dans l'existence de l'aléa dans la date de survenance de l'événement. Effectivement, les scientifiques savent que l'élévation du niveau marin est en cours, mais ils ne peuvent dire avec exactitude à quelle vitesse (selon la topographie, l'érosion littorale et le phénomène d'accrétion<sup>1648</sup>), ni à quelle date les propriétés littorales seront touchées.

1104. Désormais, il convient de déterminer si cet aléa temporel est suffisant pour qualifier un contrat de contrat aléatoire. Pour ce faire, on peut rapprocher l'aléa dans le phénomène d'élévation du niveau marin, de l'aléa dans le contrat d'assurance-vie<sup>1649</sup>. En effet, dans le cadre du contrat d'assurance-vie, la réalisation de l'événement, c'est-à-dire la mort de chaque personne, est certaine. L'assurance sur la vie contient bien un élément de certitude relatif au décès du souscripteur. Seule sa date est incertaine. Dès lors, il conviendrait d'envisager l'extension du raisonnement des contrats d'assurance-vie au phénomène d'élévation du niveau marin.

1105. Le Code civil et le code des assurances<sup>1650</sup> ne donnent pas de définition du contrat d'assurance-vie. Pour autant la jurisprudence a reconnu à plusieurs reprises que le contrat d'assurance-vie est bien un contrat aléatoire<sup>1651</sup>. La Cour de cassation a

---

<sup>1648</sup> L'accrétion est un gain de la terre sur la mer, CGDD, *Impact à long terme du changement climatique sur le littoral métropolitain*, Etudes et documents, n°55 octobre 2011, p. 43, [en ligne] <http://www.developpement-durable.gouv.fr/IMG/pdf/ED55.pdf> (06/06/2014)

<sup>1649</sup> Il faut distinguer deux aspects de l'aléa dans le contrat d'assurance-vie : l'aléa financier, porte sur un risque de gain ou de perte pour les contractants, et l'aléa viager : l'exécution du contrat est liée à la durée de la vie humaine. Pour l'assimilation au contrat d'assurance-vie il est fait ici référence à l'aléa viager.

<sup>1650</sup> Art. L.132-1 C. ass dispose seulement que « *La vie d'une personne peut être assurée par elle-même ou par un tiers. Plusieurs personnes peuvent contracter une assurance réciproque sur la tête de chacune d'elles par un seul et même acte* ».

<sup>1651</sup> Notamment C. cass, ch. mixte, 23/11/2004, n°02-17.507 ; n°02-11.352 ; 01-13.592 Bulletin 2004 mixte n°4 p9 ;

décidé que « dès lors que les effets du contrat dépendent de la vie humaine, un tel contrat, qualifié de contrat d'assurance-vie comporte un aléa (...) »<sup>1652</sup>. Cette certitude dans la survenance de réalisation de l'événement contre lequel l'assuré s'est couvert ne fait pas perdre pour autant au contrat son caractère aléatoire, dans la mesure où l'aléa se retrouve, par dérogation aux autres contrats d'assurance, non pas dans la réalisation de l'événement, mais dans la date de survenance de cet événement<sup>1653</sup>. La mort est certaine, c'est un fait. Mais quand se produira-t-elle ? La réponse est totalement incertaine. En tout cas, dans tout type d'assurance-vie<sup>1654</sup>, l'aléa porte sur la longueur de la vie ou la date du décès du souscripteur. Dès lors, il est difficile de savoir si le contrat d'assurance-vie bénéficiera à l'assureur qui touchera les cotisations un certain temps, à l'assuré qui serait toujours en vie au terme du contrat, ou à son bénéficiaire tiers.

1106. L'assimilation peut donc être faite avec le phénomène d'élévation du niveau marin. Dans l'hypothèse où les parties ont la même connaissance du phénomène, (tout le monde sait qu'il se réalisera,) il n'en demeure pas moins que personne ne sait précisément à quelle date le dommage se produira. Le doute va bien plus loin que dans le contrat d'assurance-vie, dans la mesure où on ne sait pas vraiment sur quelle durée de temps (qui ne se limite pas à la seule vie des assurés) - qui peut se compter en générations humaines - le risque couvert va se réaliser. Dans cette hypothèse, pourquoi refuser de couvrir des propriétaires aujourd'hui, alors que la submersion permanente de leurs biens ne se réalisera peut-être que dans deux ou trois générations ?

1107. Il faut noter que rien dans les textes ne s'oppose à l'extension à d'autres types de contrat, du raisonnement qualifiant d'aléatoires les contrats d'assurance-vie. Bien au contraire, cette extension semble découler de la définition juridique de l'aléa qui est :

*« Un élément du hasard, d'incertitude » (...) qui est de l'essence de certains contrats, comme un événement de réalisation ou de date incertaine dont les parties à une convention acceptent de faire dépendre le montant de tout ou partie de leurs prestations réciproques de telle sorte qu'il soit impossible de savoir avant complète exécution, s'il y aura un bénéficiaire ou qui ce sera »*<sup>1655</sup>.

1108. Cette définition juridique indique donc bien que, même si jusqu'à présent, seul le contrat d'assurance-vie fait exception à ce que l'aléa porte sur la date de survenance de l'événement, rien ne semble s'opposer à reconnaître l'existence d'un aléa dans le

---

<sup>1652</sup> Cour de Cassation, chambres mixtes, 23 novembre 2004 -Assurance de personne- Communiqué.

[http://www.courdecassation.fr/jurisprudence\\_2/chambres\\_mixtes\\_2740/communiqu%C3%A9\\_535.html](http://www.courdecassation.fr/jurisprudence_2/chambres_mixtes_2740/communiqu%C3%A9_535.html) (14/01/2011)

<sup>1653</sup> Ministère de l'économie, des finances et de l'industrie, note du 4 juillet 2004 communiqué aux parties au sujet de 4 pourvois devant la chambre mixte de la cour de Cassation, relatifs à la requalification de contrat d'assurance-vie en contrat de capitalisation et l'inverse (pourvois n°s 01-13.592, 02-11.352, 02-17.507, n° 03-13.673. Voir avis de M. de Gouttes, premier Avocat Général.

[http://www.courdecassation.fr/jurisprudence\\_2/chambres\\_mixtes\\_2740/gouttes\\_premier\\_537.html](http://www.courdecassation.fr/jurisprudence_2/chambres_mixtes_2740/gouttes_premier_537.html)

<sup>1654</sup> *Idem.*

<sup>1655</sup> [entrée] aléa, CORNU (G.), *Vocabulaire juridique*, PUF, 10<sup>ème</sup> édition, Paris 2014, pp. 53-54.

phénomène d'élévation du niveau marin, l'aléa portant sur la rapidité de l'évolution de ce dernier.

1109. Néanmoins, même dans ce cas de figure, une interrogation demeure : jusqu'à quand pourra-t-on considérer comme aléatoire la date de survenance de l'événement ? Effectivement, la mort garde une part de soudaineté, alors que le phénomène d'élévation du niveau de la mer est un mécanisme progressif. Quelques années avant la submersion définitive, pourra-t-on toujours considérer que cet événement comporte une part d'aléa ? Il semble ainsi que, malgré l'hypothèse de l'extension du raisonnement de l'assurance-vie au phénomène d'élévation du niveau de la mer, l'existence de l'aléa dans la date de survenance de l'événement puisse s'estomper au fil du temps.
1110. Dès lors, il convient d'élaborer de nouvelles pistes juridiques pour la prise en charge de ce phénomène (C).

### C) De nouvelles pistes juridiques pour la prise en charge du phénomène d'élévation du niveau marin.

1111. En toutes hypothèses, il apparaît que les fondements de l'assurance éventuelle de ces nouveaux risques demeurent incertains, et seront sûrement très discutés par toutes les parties intéressées, qu'il s'agisse des propriétaires, des assureurs, des réassureurs, mais aussi des décideurs politiques locaux ou des promoteurs immobiliers. Il importe donc de réfléchir à de nouvelles pistes juridiques, qui permettraient de développer des systèmes innovants d'assurance spécifiques aux risques émergents, liés aux changements climatiques et à l'élévation du niveau marin.
1112. Pour ce faire, il pourrait être imaginé d'une part, un nouveau fonds d'indemnisation, spécifique aux risques de submersion marine (1), et d'autre part, des approches spécifiques à la couverture de ce risque. (2)

#### 1) Un fonds d'indemnisation des submersions permanentes.

1113. Une différenciation assurantielle pourrait être faite entre les catastrophes naturelles et ce qui pourrait être appelé les phénomènes climatiques. Ces phénomènes, même s'ils sont catastrophiques dans leurs effets, ne semblent plus relever du domaine de la catastrophe naturelle à proprement parler. Effectivement, « le terme de catastrophe désigne communément un événement rare et brutal (...) »<sup>1656</sup>. Ainsi, le phénomène d'élévation du niveau de la mer pourrait être dissocié de la catastrophe

---

<sup>1656</sup> LEONE (F.), MESCHINET DE RICHEMOND (N.), VINET (F.), *Aléa naturel et gestions des risques*, Paris, Licence géographie, Puf, 06/2010, p. 35.

dans la mesure où il ne remplit plus ces critères : il ne s'agit pas d'un risque ponctuel, ni brutal, comme pourrait l'être une tempête, ou une crue de rivière, mais d'un événement progressif et amené à durer. Il ne sera pas rare non plus, puisqu'il touchera la grande majorité des littoraux mondiaux. On se trouve donc face à un phénomène particulier, induit par le changement climatique, qu'il conviendrait d'appréhender différemment de la catastrophe naturelle.

1114. Ce phénomène climatique susceptible de s'étendre sur plusieurs générations pourrait être couvert par un fonds, qui serait spécifiquement affecté à la couverture des dommages dus à la submersion définitive des littoraux urbanisés. Ce dernier serait alimenté par les propriétaires successifs de biens immobiliers situés en bord de mer. Le fonds percevrait des cotisations durant encore 70-100 ans voire plus, le temps nécessaire à la réalisation de la submersion définitive, ce qui lui permettrait de cumuler un montant conséquent et pouvoir ainsi répondre à ses obligations une fois la submersion définitive réalisée. De plus, l'élévation ne s'arrêtera pas à la première rangée de maisons. On peut imaginer que ce processus continuera. Cette solution permettrait de pouvoir indemniser les propriétaires littoraux au moment de l'éventuelle disparition sous les flots de leur habitation, sans pour autant impacter de manière négative le régime d'indemnisation des catastrophes naturelles et le fonds de prévention des risques naturels majeurs.
1115. Ainsi, ce nouveau fonds serait alimenté par les personnes qui ont choisi de vivre en bord de mer pour une courte ou une plus longue période. Cette cotisation pourrait prendre la forme, soit d'une surprime sur leur contrat d'assurance multirisque habitation, soit d'une taxation des plus-values réalisées lors des ventes, ou encore d'une contribution obligatoire, au moment de l'achat ou annuelle (il faut tout de même noter qu'il y aura de moins en moins de plus-value, car la valeur des biens diminuera avec l'élévation du niveau marin).
1116. Une telle démarche éviterait de faire supporter, ou du moins réduirait, la charge de l'indemnisation des habitations littorales pesant sur l'ensemble des assurés, alors que le choix de vivre en bord de mer ne concerne que certaines personnes, même si leur nombre est en augmentation. Ainsi, concernant les risques littoraux on passerait d'une solidarité nationale à une solidarité entre les habitants du littoral.
1117. En revanche, l'indemnisation des biens ne pourra pas être faite à la valeur vénale du bien, en raison du nombre et du coût de ces biens immobiliers. Ainsi, même si ce fonds est approvisionné durant des années, il convient de mettre en œuvre une approche spécifique de la couverture des risques littoraux pour permettre une indemnisation de l'ensemble des biens littoraux menacés par l'élévation du niveau marin. (2)

2) Une approche spécifique de la couverture des risques.



1118. Pour tenter d'appréhender au mieux ce nouveau risque, différentes propositions de couverture du risque de submersion marine pourraient être envisagées. La solution la plus généreuse que l'on puisse trouver serait celle de l'assurabilité par le régime CatNat de la submersion temporaire, comme c'est déjà le cas. Et la couverture de la submersion permanente pourrait relever d'un nouveau fonds. Cette hypothèse satisferait l'ensemble des propriétaires littoraux ; ils seraient systématiquement indemnisés au titre du régime CatNat en raison des dommages causés par les submersions temporaires, qui seront probablement de plus en plus fréquentes avec le processus d'élévation du niveau marin. Puis, une fois la submersion permanente réalisée, ils seraient finalement totalement indemnisés de la valeur de leur bien sur le fonds submersion.

1119. Cette solution généreuse, serait probablement la moins conflictuelle et représenterait une véritable aubaine pour les propriétaires littoraux, qui ne subiraient aucune perte financière sur leur patrimoine du fait de la submersion permanente. En revanche, une telle solution est déresponsabilisante. Effectivement, comment faire cesser les constructions sur le littoral, si celles-ci n'encourent aucun risque de pénalité ? Cette solution ne semble pas équitable à l'égard des autres assurés qui vont contribuer au régime CatNat en majeure partie pour indemniser de manière incessante des habitations submergées temporairement puis définitivement. Il convient dès lors d'envisager d'autres possibilités plus responsabilisantes.

1120. Premièrement, dès que la première submersion occasionne des dégâts égaux ou supérieurs à 50% de la valeur du bien et/ou dès que des mesures de recul sont proposées, le propriétaire serait libre d'accepter ou de refuser de participer à une relocalisation des activités et des biens. En premier lieu, si le propriétaire accepte de reculer, la procédure se finalise par un rachat amiable de la propriété par l'Etat et si possible d'une relocalisation. En second lieu, si le propriétaire refuse ce rachat amiable, deux possibilités s'offrent alors aux pouvoirs publics :

- Soit l'Etat procède au recul de manière autoritaire à travers l'expropriation, comme ce fut le cas pour certaines habitations en Vendée et en Charente-Maritime suite à Xynthia. En revanche, l'indemnisation et la destruction des habitations sinistrées ne se feraient plus sur le fonds Barnier, mais sur le fonds d'indemnisation des habitations littorales créé spécifiquement à cette fin.

- Soit l'Etat laisse le propriétaire responsable de ses propres choix. Quand son habitation sera impactée par une submersion qui occasionnera plus de 50% de la valeur des biens et que des mesures de recul lui seront proposées, il pourrait accepter ou refuser ces mesures. Le propriétaire pourrait alors choisir de rester, et de conserver son habitation à ses risques et périls. S'il refuse, au lieu d'envisager l'expropriation, pourquoi ne pas envisager de laisser la possibilité au propriétaire de conserver son habitation ? Effectivement, combien de personnes, même après un sinistre, refusent de quitter leur habitation<sup>1657</sup> ? L'Etat pourrait-il

---

<sup>1657</sup> LACAZE (S.), *Xynthia : résistance dans les zones noires*, Libération 16/12/2010, [en ligne] [www.liberation.fr/societe/2010/12/16/xynthia-resistance-dans-les-zones-noires\\_701053](http://www.liberation.fr/societe/2010/12/16/xynthia-resistance-dans-les-zones-noires_701053) (15/02/2012)

accepter de leur laisser le choix, dont ils supporteraient seuls les conséquences, et les responsabilités?

1121. Les acteurs publics seraient dès lors déchargés de toutes responsabilités à l'égard de ces propriétaires « résilients ». Il s'agit là néanmoins d'une renonciation de l'Etat à sa compétence régaliennne d'assurer la sécurité publique, dont les implications sont importantes. Dans cette hypothèse, et parallèlement, le bien ne serait plus assuré, dès lors les submersions successives et leurs dommages resteraient à la charge du propriétaire. Si chacun est libre de prendre ses propres décisions, sans être contraint à se protéger à tout prix et surtout contre sa volonté, il importe néanmoins d'encadrer juridiquement l'abandon de la protection par l'Etat, afin d'éviter des contentieux ultérieurs. Cette proposition novatrice permettrait d'éviter non seulement ce sentiment de « second drame » (quitter son habitation après avoir subi une catastrophe) vécu par certains propriétaires, de plus il permet de responsabiliser les personnes et de les laisser libres de leur choix.

1122. Deuxièmement, une autre solution intermédiaire, mais tout aussi responsabilisante que la proposition précédente pourrait être envisagée : assurer les dommages liés aux submersions marines temporaires jusqu'à la submersion définitive. Néanmoins, lors de l'indemnisation finale de la perte du bien définitivement submergé, les indemnisations précédemment versées lors des submersions temporaires seraient défalquées de l'indemnisation finale due au titre de la submersion permanente. En revanche, il semble compliqué d'assurer un bien jusqu'à sa submersion définitive. Le processus d'élévation du niveau marin étant continu et se réalisant dans la durée, le danger est tout à fait prévisible, il est difficile d'envisager que les habitants demeureront dans leur habitation côtière jusqu'à la submersion réelle du bien<sup>1658</sup>. La maison serait très certainement abandonnée quelques années avant la submersion définitive.

1123. Troisièmement, l'hypothèse d'un contrat d'assurance à durée déterminée, renouvelable tous les dix ans pourrait être imaginée. Ce contrat d'assurance-submersion marine s'éteindrait à l'inondation définitive du bien. (c'est sa mort par assimilation à l'assurance vie). L'aléa de ce contrat reposerait sur la durée de la cotisation du propriétaire. A terme, le choix serait laissé aux deux parties de renouveler ou non le contrat. Un tel raisonnement permettrait de couvrir le risque jusqu'à ce que des mesures de repli soient mises en place, tout en incitant fortement à la prévention (autant de la part des pouvoirs publics que des propriétaires).

1124. Ainsi, si le processus d'élévation du niveau marin est rapide, la submersion du bien se réalisera pendant le contrat et l'assuré serait indemnisé de la perte de son bien. En revanche, Si le processus est lent, le contrat pourrait se terminer avant que le dommage ne se produise, est l'assureur ne serait plus dans l'obligation d'indemniser le bien.

---

<sup>1658</sup> Bien que cela se pratique sur certains sites : beauduc. Ou pourrait se faire avec des habitats résilients.

1125. En toute hypothèse, le contrat d'assurance est un pari, dont on ne peut sortir gagnant à tous les coups. Si celui-ci était constitué uniquement de certitude, le contrat n'aurait plus lieu d'être.
1126. Enfin, le plafonnement des indemnisations dans l'éventualité d'un recul anticipé ou d'une submersion définitive pourrait être envisagé. Effectivement, dans le double souci de préserver le nouveau fonds littoral et de pouvoir assurer le même traitement à l'ensemble des sinistrés ou futurs sinistrés, le prix du rachat ou des indemnisations par habitations devrait être limité. Il n'est pas possible d'indemniser au prix fort l'ensemble des habitations vouées à être submergées, comme ce fût le cas à la suite de la tempête Xynthia. Une trop grande générosité dans un schéma d'anticipation n'est d'une part, pas responsabilisante, et d'autre part, pourrait entraîner la faillite du régime. Effectivement, les habitations côtières ont une valeur de marché élevée<sup>1659</sup>. La multiplication d'indemnisations de grosses villas ou maisons secondaires pourrait rendre insolvable le fonds, entraînant une rupture d'équité entre l'ensemble des propriétaires littoraux. En raison d'une submersion plus tardive de leur habitation, certains propriétaires ne bénéficieraient plus d'indemnisation malgré leur cotisation au fonds durant des années. Il en résulte ainsi que d'un point de vue raisonné, l'ensemble des propriétés littorales ne pourront pas être indemnisées, particulièrement si on ne tient pas compte de l'existence du risque<sup>1660</sup>. Le fonds littoral prenant à sa charge l'ensemble des dépenses, l'indemnisation individuelle pourrait être plafonné aux alentours de 500 000 euros. Ce montant devrait être ajusté par les économistes afin qu'il soit suffisant pour prévoir une indemnisation correcte pour la majorité des « déplacés » tout en amoindrissant l'impact sur les finances du fonds.
1127. Par conséquent, des solutions existent ou pourraient être trouvées pour faire face au phénomène d'élévation du niveau de la mer. En revanche, tous les intérêts ne pourront pas être représentés, toutes les parties prenantes devront s'investir et discuter de ces nouvelles approches. Les solutions miraculeuses n'existent pas, des concessions devront être faites et certains propriétaires pourront se sentir parfois lésés, mais l'intérêt général doit prévaloir et celui-ci repose, semble-t-il, sur une indemnisation modérée de chaque propriété, afin que tout un chacun puisse en profiter équitablement.

---

<sup>1659</sup> CHAZOUILLE (G.), « Les prix des résidences secondaires dans 60 villes du littoral Manche-Atlantique », *Capital*, 09/04/2013, [en ligne] <http://www.capital.fr/immobilier/actualites/les-prix-des-residences-secondaires-dans-60-villes-du-littoral-manche-atlantique> (13/03/2014); PHAM-LÊ (J.), « Diaporama immobilier trouver la perle en bord de mer », *La Tribune* 20/07/2007, [en ligne] [www.latribune.fr/vos-finances/immobilier/20120716trib000709242/diaporama-immobilier-trouver-la-perle-au-bord-de-mer.html](http://www.latribune.fr/vos-finances/immobilier/20120716trib000709242/diaporama-immobilier-trouver-la-perle-au-bord-de-mer.html) (13/03/2014); OUEST France, « Prix de l'immobilier : spécial littoral », 09/01/2013, <http://www.ouestfrance-immo.com/actualite-achat/marche-immo/prix-de-limmobilier-special-littoral.htm> (13/03/2014)

<sup>1660</sup> « Le montant de l'indemnisation en cas d'expropriation, du prix d'achat en cas d'acquisition amiable, est fixé par référence à une évaluation du bien établie par le service des domaines sans prise en compte de l'existence du risque. » CGPC et IGE, *L'utilisation du fonds de prévention des risques naturels majeurs*, 04/2007, 68p, [http://portail.documentation.equipement.gouv.fr/documents/cgedd/004597-01\\_rapport.pdf](http://portail.documentation.equipement.gouv.fr/documents/cgedd/004597-01_rapport.pdf) (12/03/2014).

1128. En effet, il ne serait dans cette optique bien évidemment pas possible, par exemple, d'indemniser le château de la Croë au cap d'Antibes à sa valeur réelle, acquis il y a quelques années par un milliardaire Russe pour 20 millions d'euros<sup>1661</sup> et qui aurait une valeur aujourd'hui encore bien supérieure. Cette propriété n'est qu'un exemple parmi tant d'autres, dans la mesure où sur la côte méditerranéenne « des palaces pieds dans l'eau » se sont vendus à plus de 100 milliards d'euros<sup>1662</sup>, et que « *la vue sur mer [est une véritable] ressource économique* »<sup>1663</sup>. Il est donc dès lors impossible et inenvisageable que ces biens puissent être indemnisés à leur valeur vénale sur le fonds littoral.

1129. **Conclusion section1** - Le processus d'élévation du niveau marin est un sujet complexe, tant au niveau de son appréhension que de son assurabilité. Les conséquences qu'il engendre, telles que la disparition de propriété et l'ensemble des questions juridiques qu'il entraîne, susciteront de vives discussions et polémiques. En conséquence, afin d'éviter des solutions hâtives très onéreuses comme ce fût le cas lors de la gestion des effets de la tempête Xynthia, solutions qui d'ailleurs ne seraient pas économiquement envisageables, il convient d'élaborer par anticipation des réponses à ce phénomène, sous peine d'être confronté dans les années à venir à des difficultés tant économiques, qu'humaines.

1130. **Conclusion chapitre 1-** La place de l'aléa dans le processus d'élévation du niveau marin est vouée à être très discutée dans un futur proche, en raison des questions juridiques qu'elle soulève et des conséquences que l'assurabilité ou la non assurabilité des dommages liés pourraient entraîner. Nonobstant le coût probable de la couverture de ces submersions, en l'état actuel du droit, il n'en demeure pas moins que ces phénomènes pourraient probablement être assurables, à condition que la jurisprudence maintienne sa ligne de conduite, c'est-à-dire l'introduction d'une vision subjective de la notion d'aléa, dans un objectif d'évolution, d'adaptation du droit aux changements de la société. Il y a donc de fortes chances pour que le phénomène soit considéré comme assurable, sauf dans le cas d'une exclusion explicite de ce risque par les assureurs, ou d'un revirement de jurisprudence, qui reprendrait les chemins d'une vision objective.

1131. Dans tous les cas, des solutions intermédiaires et responsabilisantes, moins généreuses que l'assurabilité sans condition et moins contraignantes que la non

---

<sup>1661</sup>BARBIER (C.), « Les folies des milliardaires », *L'express*, 12/05/2010, [en ligne] [http://www.lexpress.fr/actualite/societe/les-folies-des-milliardaires\\_891640.html](http://www.lexpress.fr/actualite/societe/les-folies-des-milliardaires_891640.html) 15/05/2010. (10/05/2013).

<sup>1662</sup>ROSSI (L.), « Le prestige des pieds dans l'eau », 11/07/2013, [en ligne] <http://www.residences-immobilier.com/le-magazine-1-Le-prestige-des-pieds-dans-l-eau-471.html> (10/05/2013).

<sup>1663</sup>ROBERT (S.), « La vue sur mer et l'urbanisation du littoral. Approche géographique et cartographique sur la Côte d'Azur et la Riviera du Ponant », Université de Nice Sophia-Antipolis, 2009, pp. 83 à 87, [en ligne] [http://tel.archives-ouvertes.fr/docs/00/44/22/79/PDF/These\\_SRobert.pdf](http://tel.archives-ouvertes.fr/docs/00/44/22/79/PDF/These_SRobert.pdf) (14/02/2014)

assurabilité, pourraient et devraient être trouvées pour appréhender le phénomène d'élévation du niveau marin et limiter ses impacts sur l'homme, ses biens et le système indemnitaire. Pour ce faire, il faut innover et chercher de nouveaux fondements assurantiels. Il n'existe pas une solution unique et parfaite, mais des possibilités à travers différentes hypothèses et différents scénarii, afin d'éviter de trop lourdes contestations ou contentieux.

1132. Il ne sera pas possible de contenter parfaitement chacun des acteurs du risque. Des concessions devront être faites, des compromis devront être trouvés, et ils ne peuvent se réaliser qu'à travers une collaboration et une concertation entre l'ensemble des acteurs du risque, au sein d'une réflexion anticipative et de long terme. (Chapitre 2)

## **Chapitre 2 : Réformer le droit des assurances pour anticiper sur le long terme.**

1133. Le régime d'indemnisation des catastrophes naturelles de 1982<sup>1664</sup> est un régime innovant et expérimental. Ce système de mutualisation a été établi sur des bases novatrices, sans savoir si cela fonctionnerait et pourrait perdurer. La création du régime est partie d'un simple constat, celui de l'ignorance<sup>1665</sup>. Finalement, le modèle de fonctionnement du régime d'indemnisation des catastrophes naturelles a permis durant plus de trente ans d'indemniser et de couvrir des risques qui ne relevaient pas de l'assurance classique. Toutefois, le contexte dans lequel le régime d'indemnisation des catastrophes naturelles a été créé a évolué. De nos jours, la société est confrontée à des dommages plus importants. Cette hausse s'explique, d'une part, par une augmentation du nombre des catastrophes naturelles et l'inclusion de nouveaux risques comme les submersions marines et d'autre part, par une valeur croissante des biens sinistrés et une prise de risques des acteurs toujours plus importante. Pour que le régime perdure, il devient urgent de limiter ses dépenses et/ou d'augmenter ses recettes<sup>1666</sup>. Nous ne sommes plus dans un schéma d'ignorance et d'expérimentation comme en 1982. Les acteurs du risque ont du recul sur le sujet. Ils ont également des connaissances techniques permettant d'anticiper les phénomènes à venir, et doivent engager une réforme construite sur une vision prospective (Section 1), et développer des outils essentiels et complémentaires à la gestion du risque. (Section 2)

### **Section 1 : Envisager une réforme de l'assurance cohérente et globale sur le long terme.**

1134. Le système d'indemnisation des catastrophes naturelles est une belle avancée en matière d'indemnisation. Il permet aux sinistrés de « se reconstruire » économiquement suite à un tel événement. Une remise en cause de ses fondements reviendrait probablement à la perte du système et à une régression dans une société du risque qui a toujours plus besoin de se couvrir contre les dangers qu'elle court. Cependant, à force d'user et d'abuser du système, celui-ci risque de s'effondrer. Pour le faire perdurer, il est nécessaire d'envisager dès aujourd'hui une réforme cohérente sur le long terme (§1), qui ne peut trouver son inspiration qu'au sein d'une vision globale (§2).

---

<sup>1664</sup> Loi n°82-600 du 13 juillet 1982, relative au régime d'indemnisation des catastrophes naturelles.

<sup>1665</sup> BOURRELIER (P-H), Colloque « *Des instruments financiers face aux risques de désastres en France et dans le monde* » 02-08 mars 2012.

<sup>1666</sup> Voir notamment, CGDD (Commissariat Général au Développement Durable), « *Le rôle de l'assurance dans la prévention des catastrophes naturelles* », n°9, 03/2009, [en ligne] [http://www.developpement-durable.gouv.fr/IMG/spipwwwmedad/pdf/009\\_cle0311ad.pdf](http://www.developpement-durable.gouv.fr/IMG/spipwwwmedad/pdf/009_cle0311ad.pdf) (02/05/2010)

## §1) La nécessité d'une vision à long terme.

1135. Faire durer un système quel qu'il soit, ne peut se faire en l'absence d'une vision prospective. Or, le problème majeur de bon nombre de politiques actuelles, notamment en matière de risque, réside dans la forte tendance à prendre des mesures précipitées, suite à une catastrophe. Les acteurs publics et les élus ont effectivement tendance à vouloir satisfaire l'ensemble de leur électorat, en montrant autant que faire se peut qu'ils agissent. Cependant, des mesures prises dans l'urgence, sans être pour autant inefficaces, visent généralement à répondre à une crise ou un choc, à satisfaire une opinion impatiente. En revanche, ces mesures sont souvent très difficiles à reproduire ou généraliser, car elles s'avèrent très coûteuses. Cette façon de réagir n'est donc plus envisageable dans une société qui doit prendre en compte sur le long terme de nouveaux facteurs, comme le changement climatique. Il convient désormais de remplacer des politiques réactives, par des politiques proactives.

1136. Afin de penser aux générations à venir et même sans aller forcément si loin, il serait opportun de parvenir à concilier intérêt présent et futur. Dès lors, un certain nombre de mesures pourraient probablement être envisagées comme le jeu de la modulation des primes (A) ou des franchises (B).

A) Une vision à long terme par le jeu de la modulation des primes.

1137. Ces mesures pourraient se traduire par une modulation des primes(1), qui resterait conciliable avec la solidarité (2).

1) Une modulation des primes à modérer.

1138. Le principe du régime français réside aujourd'hui dans l'homogénéité des primes d'assurance en application du principe de solidarité. Ce qui implique qu'il n'y a pas de différenciation dans le montant de la prime versé au titre du régime CatNat en fonction de la soumission au risque, ni des efforts de prévention mis en œuvre. Cette particularité permet de garantir la couverture des risques naturels où que soit situé le bien assuré. En effet, si cette prime était modulable en fonction du risque, l'anti-sélection ne permettrait pas la couverture de celui-ci. Cette technique permet donc à la fois de couvrir les risques naturels tout en gardant cette couverture accessible à tous.

1139. En revanche, la contrepartie est que l'assuré n'a aucun intérêt à développer des pratiques de prévention. Effectivement, le système assurantiel français est considéré

comme « bon dans l'indemnisation, mais mauvais en terme de prévention, résultante de la déresponsabilisation qu'il engendre »<sup>1667</sup>. Le problème de notre système réside dans l'uniformité des primes qui déresponsabilise les assurés. Ils n'ont aucun intérêt à mettre en œuvre des mesures de prévention qui pourraient être onéreuses, dans la mesure où ils n'en tireraient aucun avantage financier. Le seul fait de l'absence de risque semble trop lointain dans l'esprit des assurés, particuliers ou professionnels, pour avoir un effet direct sur la prévention. Aussi, conviendrait-il d'accroître l'intérêt économique permettant d'inciter les assurés à la mise en œuvre de mesures de prévention.

1140. Pour ce faire, il est possible d'émettre une première hypothèse portant sur la modulation de la prime versée au titre du régime CatNat en fonction de la soumission au risque. Une telle modulation, comme pratiquée dans de nombreux pays (Allemagne, Grande-Bretagne...) serait, certainement beaucoup plus responsabilisante. Cette modulation serait un moyen d'éviter les constructions à risque. Dès lors, si la construction malgré les risques encourus est autorisée, le fait que la prime soit importante dissuaderait probablement les acheteurs qui ne l'auraient pas été par la connaissance du risque. « Une prime élevée peut en effet conduire les individus à choisir une zone moins risquée »<sup>1668</sup>. Cependant, lors de la création du système CatNat français en 1982, cette possibilité de modulation a justement été exclue pour permettre la couverture et l'indemnisation totale des risques qui ne pouvaient relever du système assurantiel classique. Par là même, ce système basé sur la solidarité, écarte un certain nombre de problèmes éthiques qui peuvent être rencontrés dans le cas d'une modulation de la prime<sup>1669</sup>. En revanche, on peut estimer qu'il en crée des nouveaux, notamment en raison de l'indemnisation des habitations inondées de manière récurrente, au détriment des personnes non exposées à des risques naturels. De plus, la modulation de la prime à l'extrême, qui ne passerait plus par la mutualisation des risques, entraînerait une nouvelle inégalité entre les classes sociales. Les personnes se trouvant dans des zones fortement soumises à un risque, ou dans une situation financière précaire seraient dans l'impossibilité de s'assurer, en raison du coût considérable que l'assurance pourrait représenter<sup>1670</sup>. Si une telle proposition peut servir de « filet » pour les populations défavorisées, elle ne règle pas pour autant le problème des populations aisées qui ont les moyens de payer la surprime.

1141. Il convient de proposer une seconde hypothèse de modulation portant sur l'ancienneté de l'habitation. Pour les habitations déjà existantes, cette modulation

---

<sup>1667</sup> BOURRELIER (P-H), Présentation du Colloque « *Des instruments financiers face aux risques de désastres en France et dans le monde* » 2 et 8 mars 2012.

<sup>1668</sup> *Idem.*

<sup>1669</sup> Même s'il vient au final en créer des nouveaux, notamment en raison d'indemniser des habitations sans cesse inondées au détriment de personnes soumises à aucun risque naturel.

<sup>1670</sup> FERRARI (J-B.), *Economie de la prévention et de l'assurance*, Des risques bénins aux risques majeurs, Paris, L'Harmattan, 05/2012, p. 259.



devrait être moindre. Il n'est pas possible d'un point de vue éthique d'imposer subitement à des personnes vivant dans ces lieux, peut être depuis des générations, une hausse trop importante et brutale de leur prime d'assurance.

1142. Pour les nouveaux arrivants, qui ont fait le choix de cette zone en connaissance de cause, le calcul de la prime devrait être significativement plus important, de façon à avoir un impact sur la prévention. Ces personnes devront au minimum être incitées à mettre en place des mesures préventives, par la réduction ou l'augmentation de la prime en fonction de l'implication de l'assuré dans la prévention.

1143. On peut estimer que la collectivité dans son ensemble trouverait un avantage à une telle évolution. De raison, la solidarité nationale du fait de cette prévention serait moins sollicitée, les problèmes actuels liés à l'équité seraient résolus ; ceux se trouvant dans une zone exempte de risque paieraient une faible prime et inversement. Plus il y aura de prévention, moins il y aura de dommages liés aux risques naturels et donc moins il y aura de sollicitation du système.

1144. Une dernière hypothèse pourrait être émise relative cette fois aux entreprises, est reposant sur le principe pollueur-payeur<sup>1671</sup>. Principe selon lequel, « *les frais résultant des mesures de prévention, de réduction de la pollution et de lutte contre celle-ci doivent être supportés par le pollueur* »<sup>1672</sup>. Sur le fondement de ce principe, les assureurs pourraient prévenir les risques climatiques qui vont leur causer d'importantes pertes économiques, en répartissant une partie de ces coûts sur les entités polluantes, responsables du changement climatique. La difficulté étant d'imputer et de calculer les responsabilités de chacun<sup>1673</sup>.

1145. De plus, l'application de ce principe permettrait de rétablir l'équité dans le système assurantiel des catastrophes naturelles. Effectivement, sans remettre en cause le principe de la solidarité nationale au sein du régime d'indemnisation des catastrophes naturelles, pourquoi ne pas envisager sur ce fondement l'hypothèse selon laquelle les entreprises qui contribuent pour partie aux changements climatiques, paieraient une surprime supérieure aux autres.

1146. Ainsi, la modulation de la prime serait fonction des émissions de gaz à effet de serre de l'entreprise. Plus la pollution émise est importante, plus la prime est élevée et inversement.

---

<sup>1671</sup> Le principe pollueur-payeur a fait l'objet d'une recommandation adoptée par le Conseil de l'OCDE sur les principes directeurs de 1972 relatifs aux aspects économiques des politiques de l'environnement sur le plan international, OCDE (1972), Recommandation du Conseil sur les principes directeurs relatifs aux aspects économiques des politiques de l'environnement sur le plan international [C(72)128] ; OCDE, *Le principe pollueur-payeur, Analyses et recommandations*, Ed. de l'OCDE, Paris, 1992, p. 5 ; V. SABRAN-PONTEVES (de) E., « Les transcriptions juridiques du principe pollueur-payeur », PUAM, 04/2007, p. 17.

<sup>1672</sup> Art. L. 110-1 II 3° C. env.

<sup>1673</sup> « Un coup d'œil à cette masse de chiffres souligne l'extrême difficulté à établir des responsabilités ». GARIC (A.), « Qui est vraiment responsable du changement climatique ? », Le monde, 09/12/2011 ;

1147. Cette modulation de la prime sur ce fondement est déjà mise en œuvre par certains marchés financiers à l'image de la Lloyd's<sup>1674</sup> qui augmente les primes pour les clients qui contribuent directement ou indirectement aux changements climatiques. En effet, comme le démontre Swiss Re<sup>1675</sup>, il n'est pas exclu qu'un jour les citoyens demandent aux entreprises polluantes co-responsables du changement climatique de payer les dommages qui en résultent. « *Puisque les entreprises sont co-responsables du réchauffement de la planète, on court le risque qu'un jour, les citoyens puissent faire la demande à ces entreprises de payer pour les dommages subis. Ainsi, nous pouvons imaginer que des victimes de catastrophes naturelles demandent des comptes, par exemple aux dirigeants d'Exxon, une des plus grandes compagnies pétrolières du monde, à l'exemple des procès intentés aux fabricant de cigarettes par des victimes du tabac aux USA, où les poursuites judiciaires sont un sport national* »<sup>1676</sup>.
1148. Cette démarche devrait être étendue directement au marché de l'assurance, pour permettre d'inciter à la prévention et préserver l'équilibre économique.
1149. En revanche, l'ensemble de ces modulations doivent s'effectuer sans remettre en cause le principe de solidarité, spécifique au modèle français d'indemnisation des catastrophes naturelles. Il convient donc de parvenir à concilier modulation des primes et solidarité. (2)

## 2) Modulation des primes et solidarité : une articulation possible.

1150. La modulation des primes d'assurance risque de remettre en cause le régime d'indemnisation des catastrophes naturelles dans son fondement qui repose justement sur la solidarité, rendue possible par cette uniformité des primes, indépendamment de la soumission aux risques. La différenciation des primes en fonction du risque, s'opposerait donc à première vue au système « CatNat » français. Cela signifie-t-il que solidarité collective et prévention individuelle sont antinomiques?
1151. Le principe même de la solidarité ne s'oppose pas en tant que tel à cette différenciation, mais il est vrai qu'il est difficile dans la pratique de parvenir à concilier les deux, sans en remettre un en cause. Il faut donc parvenir à établir un système avec une juste dose de « chaque ingrédient ». C'est ce que propose Jean-Baptiste Ferrari : l'assurance complémentaire avec mutualisation des risques devrait

---

<sup>1674</sup> La Lloyd's n'est pas une entreprise mais un marché, ou les membres se rassemblent en syndicat pour assurer les risques. C'est le principal marché mondial spécialiste de l'assurance. Elle s'intéresse au changement climatique en travaillant notamment avec l'ensemble des acteurs du risque, afin de promouvoir des actions d'atténuation et d'adaptation aux changements à venir. [en ligne] [www.lloyds.com](http://www.lloyds.com)

<sup>1675</sup> Swiss Re est une compagnie mondiale de réassurance, [en ligne] <http://www.swissre.com/#>

<sup>1676</sup> Propos de Christophe Walker in DZELADINI (D.), « Le secteur de l'assurance face à la problématique du changement climatique et plus particulièrement les inondations et les plus diluviennes ». Université de Neuchâtel, 06/2008, p. 44.

être maintenue, mais la tarification des primes pourrait être modulée selon l'exposition aux risques. De plus, les indemnités devraient être davantage adaptées « aux mesures de prévention mises en place »<sup>1677</sup>. Le principe de la solidarité doit ainsi être conservé avec une base fixe, qui se verra modulée en fonction de la soumission au risque. Ainsi, le système sera plus flexible. « La solidarité serait donc préservée grâce à ce taux minimum et l'incitation encouragée par la variabilité des prix au-delà de ce taux »<sup>1678</sup>.

1152. Ce système pourrait être assimilé, comme le fait Jean-Baptiste Ferrari au mécanisme des bonus/malus de l'assurance automobile<sup>1679</sup>. Ainsi, une part de la prime sera diminuée ou augmentée en fonction de l'exposition au risque du bien assuré. En revanche, l'ensemble des assurés paierait le minimum obligatoire.

1153. Ce fonctionnement permet de conserver la solidarité : Les personnes non exposées à un risque paieraient le minimum légal, alors que les autres paieraient une prime supérieure, modulée en fonction de l'exposition de leur bien aux risques naturels. Plus le risque est élevé, plus la prime le sera et inversement. Ce montant variable doit être calculé en fonction de critères qui restent à établir : Quelles mesures de préventions ont été prises ? Depuis combien de temps ? Combien ont-elles coûté ? Ces critères serviraient de base à la modulation qu'il conviendrait de revoir tous les cinq à dix ans pour tenir compte du changement climatique. Effectivement, les données relatives au changement climatiques sont évolutives<sup>1680</sup>, il est dès lors évident qu'elles devraient être régulièrement revues pour être actualisées.

1154. Par exemple, sur les contrats multi-risques habitations la surprime CatNat pourrait correspondre au taux de surprime actuel, soit 12% des contrats de dommages aux biens. Ce taux s'imposerait à tous les assurés comme étant le minimum obligatoire. Il conviendrait néanmoins d'augmenter ce taux en cas d'absence de mise en place de mesures de prévention efficaces qui se répercutent sur la collectivité des assurés dans son ensemble. Ainsi, il y aurait une véritable incitation de la part des assureurs à l'installation des populations dans des zones à faible risque.

1155. En raison des changements à venir et notamment avec l'impact progressif des phénomènes de submersions marines, il y a fort à craindre qu'il devienne urgent et nécessaire de rendre notre système plus flexible. Pour ce faire, la prévention doit être impérativement accentuée par des propositions nuancées afin de ne pas mettre à mal le principe de solidarité.

---

<sup>1677</sup> *Ibid.*, p260 ; MEEDDM, MEIE et al., *Tempête Xynthia- Retour d'expérience et proposition d'action*, 05/2010, Rapport n°007201-01, La documentation française, p. 10, [en ligne]

<http://www.ladocumentationfrancaise.fr/var/storage/rapports-publics/104000293/0000.pdf> (12/10/2012)

<sup>1678</sup> FERRARI (J-B.), *Economie de la prévention et de l'assurance*, op. cit. p. 260.

<sup>1679</sup> *Idem.*

<sup>1680</sup> V. notamment CEDD, *Economie de l'adaptation au changement climatique*, 02/2010, p. 23 [en ligne] <http://www.developpement-durable.gouv.fr/IMG/pdf/001-3.pdf> (12/12/2014)

1156. En revanche cette modulation des primes n'est pas le seul outil qui puisse permettre aux assureurs d'inciter leurs clients à la prévention. Cette modulation peut aussi s'exercer sur les franchises (B).

B) Une vision à long terme par le jeu de la modulation des franchises.

1157. Dans l'indemnisation des dommages, la franchise est la somme d'argent ou la fraction du dommage laissée à la charge de l'assuré en cas de réalisation du risque<sup>1681</sup>. La franchise permet de responsabiliser l'assuré, en laissant à sa charge une partie du dommage. Elle vise aussi à éviter les fraudes à l'assurance qui pourraient tenter les assurés en cas de gratuité totale des sinistres. En l'espèce, elle pourrait permettre d'adapter davantage l'indemnité en fonction des mesures de préventions adoptées. Elle est déjà utilisée comme moyen d'incitation à la mise en place de PPR. Effectivement, lorsqu'une commune n'est pas couverte par un PPR, « la franchise qui sera appliquée au moment du sinistre sera modulée en fonction du nombre d'arrêtés parus pour le même type d'évènement déjà survenu dans les cinq années précédentes »<sup>1682</sup>.

1158. Cette technique pourrait être étendue par rapport à l'engagement dans la prévention des assurés<sup>1683</sup>. Plus une personne s'engage dans cette voie (en mettant en œuvre par exemple des constructions à étage dans des zones inondables, ou en surélevant les appareils-électroménagers pour éviter de les endommager en cas d'inondation<sup>1684</sup>), moins sa franchise devra être élevée. A l'inverse, une personne qui ne mettrait rien en œuvre pour réduire ces dommages, dans le cas de la survenance d'un événement, devrait payer une franchise plus élevée. Plusieurs sortes de franchises existent et pourraient être appliquées:

- Franchise simple ou relative : « (les dommages inférieurs à la franchise ne sont pas garantis ; les dommages supérieurs sont couverts intégralement sans franchise), ou franchise absolue (si le montant des dommages excède la franchise, seul l'excédent donne lieu à indemnité par l'assureur »)<sup>1685</sup>.
- Franchise par année, l'assureur n'intervient que lorsque le montant cumulé des sinistres dépasse la somme stipulée dans le contrat<sup>1686</sup>.

---

<sup>1681</sup> [entrée] « franchise » LANDEL (J.), *Lexique des termes d'assurance*, L'argus de l'assurance, 7<sup>ème</sup> édition 2014, pp 271-272.

<sup>1682</sup> MRN, *Catastrophes naturelles, prévention et assurance*, 08/10/2004, p. 5, [en ligne]

[http://www.mrn.asso.fr/system/files/Brochure\\_prevention\\_assurance.pdf](http://www.mrn.asso.fr/system/files/Brochure_prevention_assurance.pdf) (28/05/2014)

<sup>1683</sup> Pour rappel l'ensemble des assurés ne concerne pas que les particuliers, elle concerne aussi les professionnels et les collectivités.

<sup>1684</sup> Voir CEPRI, *Un logement « zéro dommage » face au risque d'inondation est-il possible ?*, 11/2009, 54p.

<sup>1685</sup> [Entrée] « franchise » in LANDEL (J.), *op. cit.* pp. 271-272.

<sup>1686</sup> *Idem.*

- La Franchise par sinistre, fixée en euros ou en pourcentage<sup>1687</sup>. Cette dernière est proportionnelle, elle est exprimée en pourcentage des dommages. Elle semble bien appropriée dans la mesure où les dommages lors d'une catastrophe correspondent généralement à des sommes importantes. D'une part, la franchise proportionnelle permettrait une vraie implication de l'assuré s'il n'a nullement contribué à la prévention. D'autre part, cela partagerait le véritable coût entre l'assuré et l'assureur, en tenant compte de la valeur importante de ces biens. Cela permettrait une prise de conscience sur le coût que ces catastrophes ont sur la société dans son ensemble.

1159. Enfin, des paliers de franchise pourraient être déterminés proportionnellement aux mesures préventives adoptées. En fonction du degré de prévention opérée, la franchise serait plus ou moins importante, proportionnellement à l'implication du propriétaire dans la prévention du risque. Cette idée est soulevée dans l'ouvrage de Jean-Baptiste Ferrari : « il est suggéré un système de bonus-malus fondé sur la sinistralité observée et une augmentation significative des franchises calculées à partir de l'exposition aux risques et assorties d'une clause de non rachat »<sup>1688</sup>. Cette idée figure aussi dans le rapport sur le retour d'expérience de la tempête Xynthia<sup>1689</sup> qui propose « *une modulation des franchises [en fonction du niveau d'exposition au risque] qui, gérée par les assureurs, se substituerait au mécanisme actuel de majoration en fonction du nombre d'arrêtés antérieurs de constatation de l'état de catastrophe naturelle dans la même commune et de suspension de cette majoration en cas de prescription d'un PPR* »<sup>1690</sup>.

1160. Plus la prévention est élevée moins la franchise est importante. Ainsi, la franchise peut être un moyen de différenciation incitant les particuliers à la prévention, qui reste la clef de la solvabilité du régime sur le long terme.

1161. Ces différentes propositions, tant sur la modulation que sur la franchise entraînent des discussions et de nouvelles perspectives (§2).

## **§2) Discussions et perspectives.**

1162. Cette vision à long terme, qui entraîne une flexibilité de l'assurance doit être nuancée dans la mesure où « les efforts » ne doivent pas reposer uniquement sur l'assuré, mais également sur l'assureur (A) ainsi que sur les entités contribuant au changement climatique. (B).

---

<sup>1687</sup> *Idem.*

<sup>1688</sup> FERRARI (J-B.), *Economie de la prévention et de l'assurance, des risques bénins aux risques majeurs*, Paris, L'Harmattan, 05/2012, p. 260.

<sup>1689</sup> MEEDDM, MEIE *et al.*, *Tempête Xynthia- Retour d'expérience et proposition d'action*, 05/2010, Rapport n°007201-01, La documentation française, p.10, [en ligne]

<http://www.ladocumentationfrancaise.fr/var/storage/rapports-publics/104000293/0000.pdf>

<sup>1690</sup> *Ibid.*, p. 85.

A) Un effort à partager entre assureurs et assurés.

1163. La flexibilité relative à la couverture des risques naturels ne devrait pas porter seulement sur les assurés, mais aussi sur les assureurs, puisque la prévention bénéficierait aux deux acteurs. Par conséquent, assurés et assureurs ont tout intérêt à accentuer la prévention pour réduire leurs dommages et leurs coûts.
1164. Dans cette optique les assureurs (FFSA) et la GEMA<sup>1691</sup>, ont créé en 2000 la Mission des sociétés d'assurances pour la connaissance et la prévention des risques naturels. Cette association « a pour objet de contribuer à une meilleure connaissance des risques naturels et de permettre à la profession de l'assurance d'apporter une contribution technique aux politiques de prévention »<sup>1692</sup>. Elle participe à ce titre à des activités institutionnelles qui lui permettent de contribuer et d'appuyer les collectivités territoriales, les groupements, des associations sur des projets d'études et la sensibilisation à la prévention, ainsi qu'à la gestion des risques naturels. Elle participe également à des études pour la profession avec notamment des travaux « sur l'analyse, la connaissance et la modélisation des risques naturels, en particulier sous la forme d'observatoires de l'exposition des enjeux aux aléas »<sup>1693</sup>.
1165. La mise en place de cette association par les assureurs et les mutualistes traduit un investissement marqué dans la connaissance et la maîtrise des risques naturels. Ainsi, les compagnies d'assurance à travers la MRN participent ensemble à l'incitation à la prévention des risques naturels, « en portant un regard critique sur la stratégie de prévention »<sup>1694</sup> de l'État et en l'incitant « à faire respecter les mesures de prévention »<sup>1695</sup>.
1166. Les assureurs s'impliquent aussi à travers diverses actions dans l'atténuation des conséquences du changement climatique. C'est le cas par exemple du premier assureur mondial : AXA<sup>1696</sup>. Celui-ci réfléchit aux mesures qu'il peut mettre en œuvre ou auxquelles il peut contribuer pour réduire l'impact économique, au travers de plusieurs engagements nationaux<sup>1697</sup>.
1167. Ainsi, Axa a signé la Déclaration d'engagement du Secteur Privé pour la prévention des risques de Catastrophe de l'UNISDR<sup>1698</sup>. De ce fait Axa :

---

<sup>1691</sup> Voir site Mission Risques Naturels : <http://www.mrn.asso.fr/>

<sup>1692</sup> Site Gema, <http://www.gema.fr/organismes/mission-risques-naturels.html>

<sup>1693</sup> Site Mission Risques Naturels : <http://www.mrn.asso.fr/>

<sup>1694</sup> GERIN (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 », Université Paris, janvier 2011, p. 55.

<sup>1695</sup> *Idem.*

<sup>1696</sup> Selon l'agence de notation américaine AM best, AXA est le premier au monde en termes de primes collectées.

<sup>1697</sup> Site AXA [en ligne] [www.axa.com](http://www.axa.com)

<sup>1698</sup> Voir AXA communiqué de presse, Paris, le 10/12/2013, [en ligne]

- s'engage à trouver des solutions pour réduire de manière substantielle la sinistralité,
- investit dans le développement d'un nouvel accord global sur la réduction du risque de catastrophe qui succédera au cadre d'action de Hyogo, adopté par tous les membres de l'ONU en 2005,
- soutient la recherche liée à la réduction du risque de catastrophe via le fonds AXA pour la Recherche<sup>1699</sup>,
- partage les enseignements des filiales qui ont récemment fait face à des catastrophes naturelles dans leur pays<sup>1700</sup>.

1168. AXA s'est également engagée dans le pacte mondial<sup>1701</sup> qui incite les entreprises à respecter 10 principes universels que l'on retrouve dans les droits de l'Homme, dans le respect de l'environnement (approche de précaution face aux problèmes liés à l'environnement, promouvoir une plus grande responsabilité en matière d'environnement, favoriser la mise au point et la diffusion de technologie respectueuses de l'environnement), et dans la lutte contre la corruption. Axa a en outre signé en amont de « Rio+20 » les principes pour l'assurance responsable<sup>1702</sup>, c'est-à-dire l'intégration notamment dans la prise de décision des questions environnementales, sensibiliser les clients et les partenaires sur les questions environnementales, promouvoir une action globale en faveur de ces mêmes questions, et communiquer les questions en la matière de manière responsable et transparente, ce qui l'engage à intégrer des critères environnementaux, sociaux, et de gouvernance dans la mise en œuvre de son métier d'assureur et dans ses relations avec l'ensemble des parties prenantes<sup>1703</sup>.

1169. Même si certaines de ces mesures peuvent ressembler à des annonces marketing, elles n'obèrent pas pour autant l'implication des assureurs dans la lutte contre le changement climatique qui représente pour eux un réel enjeu financier.

1170. En revanche, cette implication des assureurs dans la prévention des risques climatiques pourrait être beaucoup plus marquée. En effet, ne pourrait-on pas émettre l'hypothèse de la mise en place par les assureurs de journées thématiques en fonction des régions sur la prévention des risques naturels ? Ainsi, les assureurs effectueraient des remises sur les cotisations de leurs assurés, dès que ceux-ci auraient participé à

---

[www.axa.com/lib/fr/uploads/cp/groupe/.../AXA\\_CP\\_20131210.pdf](http://www.axa.com/lib/fr/uploads/cp/groupe/.../AXA_CP_20131210.pdf) (12/09/2013).

<sup>1699</sup> Fonds qui a pour but d'apporter un soutien à des scientifiques et à des institutions d'excellences dont les recherches sont liées entre autre aux risques environnementaux et qui a financé cette présente thèse. [en ligne] [www.axa-research.org/fr/accueil](http://www.axa-research.org/fr/accueil) (13/09/2013)

<sup>1700</sup> Voir AXA communiqué de presse, *op. cit.*

<sup>1701</sup> Initiative facultative de la part des entreprises, ce pacte n'a aucune force juridique. [en ligne] <http://www.unglobalcompact.org/languages/french/>

<sup>1702</sup> PSI : Principles for Sustainable Insurance

<sup>1703</sup> Voir UNEP Finance Initiative, *PSI, Principe pour une assurance responsable*, 12p [en ligne] [www.unepfi.org/psi/wp-content/.../06/PSI-document\\_French.pdf](http://www.unepfi.org/psi/wp-content/.../06/PSI-document_French.pdf) (12/09/2013).



ces journées. C'est ce qu'il se fait déjà en assurance automobile, des stages de conduite donnent droit à des bonus et des minorations de franchise<sup>1704</sup>.

1171. Assureurs et réassureurs seront probablement les premiers acteurs économiques à être impactés par le changement climatique. Ils en paieront directement et rapidement les frais. Dès lors, ils ne peuvent rester insensibles à ces questions, et doivent tout mettre en œuvre pour parvenir à lutter et atténuer le plus possible ce réchauffement planétaire et ses conséquences. Néanmoins, les mesures les plus efficaces résulteront probablement de la collaboration entre acteurs privés et acteurs publics. (B)

## B) Articuler assurance et prévention par le secteur public.

1172. L'Etat et les assureurs sont des acteurs essentiels de la gestion des risques naturels. L'Etat est chargé de la politique en matière de risques et dispose d'un certain nombre d'outils à même de réduire la vulnérabilité de l'homme et de ses activités aux risques naturels de manière générale et à la submersion marine de manière plus particulière<sup>1705</sup>. Il joue un rôle important en matière de prévention, même s'il est amené à intervenir après une catastrophe pour gérer la crise. L'assureur agit principalement après la catastrophe, dans un rôle indemnitaire. Néanmoins, sa fonction en matière de prévention peut aussi s'avérer importante<sup>1706</sup>. Ces deux acteurs sont donc complémentaires, ainsi, une collaboration accrue entre eux dans l'établissement d'une stratégie de prévention et d'adaptation, paraît essentielle.

1173. La prise en compte du moyen et long terme impose d'anticiper les phénomènes, pour agir efficacement sur la prévention. Anticiper c'est « prévoir ce qui va arriver et y adapter par avance sa conduite »<sup>1707</sup>. L'anticipation est le seul moyen qui puisse permettre de s'adapter convenablement aux changements climatiques. L'anticipation permet de choisir, prendre du recul, réfléchir, organiser la concertation puis adopter les solutions qui semblent les plus appropriées d'un point de vue humain et économique. L'anticipation permet d'éviter de prendre des décisions hâtives qui ne sont pas toujours pertinentes. La gestion de la tempête Xynthia, marquée par des décisions précipitées en est l'illustration parfaite<sup>1708</sup>.

---

<sup>1704</sup> C'est le cas notamment d'Axa, de Groupama, du Crédit Agricole, de la MACIF. La plupart des compagnies d'assurance offrent aujourd'hui ce type de stage en contre partie d'une diminution de la prime d'assurance sur son automobile.

<sup>1705</sup> V. *supra* partie 1.

<sup>1706</sup> C'est lui par exemple qui établit les PPR.

<sup>1707</sup> Entrée [anticiper] in Le grand Larousse illustré 2014.

<sup>1708</sup> COUR DES COMPTES, *Les enseignement des inondations de 2010 sur le littoral Atlantique (Xynthia) et dans le Var*, 07/2012, [en ligne] <http://www.ccomptes.fr/Publications/Publications/Les-enseignements-des-inondations-de-2010-sur-le-littoral-atlantique-Xynthia-et-dans-le-Var> (25/07/2012).



1174. Dans ces conditions, pour être effectives, les mesures d'anticipation du phénomène d'élévation du niveau marin doivent être axées sur la prévention et être portées par l'Etat et les assureurs. En effet, ces deux acteurs ont d'une part, une forte emprise sur la gestion des risques, et d'autre part, leur association pourrait s'avérer nécessaire pour répartir les coûts et les rendre supportables.

1175. Cette collaboration de l'Etat avec d'autres acteurs pour la prise en charge des coûts de la réduction de la vulnérabilité ou du rachat des biens exposés est appuyée par la Cour des Comptes qui estime :

*« Qu'il n'est ni sain ni possible que ces financements reposent exclusivement à l'avenir sur le budget de l'Etat. Il serait souhaitable qu'ils soient pris en charge pour partie par d'autres intervenants, en particulier les collectivités territoriales avec un montant à la charge des propriétaires eux-mêmes. Ceci suppose là aussi une adaptation de la législation en la matière »<sup>1709</sup>.*

1176. Cette prise en charge partagée des coûts de la vulnérabilité pourrait effectivement porter sur les propriétaires et les Collectivités Locales, mais il pourrait également être envisagé d'étendre ce partage aux assureurs.

1177. Les assureurs dont la fonction principale est l'indemnisation, pourraient aussi jouer sur la prévention par la modulation des primes ou franchises relatives à la couverture des risques, comme développé précédemment<sup>1710</sup>. Cependant, leur collaboration devrait aller encore plus loin. Comme le démontrent les propos de Rolland Nussbaum, Président de la Mission Risques Naturels, les assureurs sont prêts à une telle démarche. Il indique que les assureurs souhaitent à travers la MRN s'intégrer davantage dans le processus public de « priorisation » des PPR, comme dans la sensibilisation et l'information des usagers aux risques et aux comportements de prévention<sup>1711</sup>. Effectivement, toujours selon les dires du directeur de la MRN, il n'est écrit nulle part que seuls l'Etat et les collectivités peuvent participer à la prévention-protection. Suite à cette collaboration avec le secteur public, notamment les établissements publics de bassin pour les inondations, les assureurs pourraient avoir d'ici quelques années des informations supplémentaires sur les aléas, la vulnérabilité d'une commune ainsi que l'état de la prévention-protection<sup>1712</sup>. Dès lors, les assureurs seront plus à même de pouvoir inciter à la prévention en connaissance de cause, comme par exemple à ne pas assurer une construction nouvelle dans une zone à risque. Ce qui est possible<sup>1713</sup> mais jusqu'à présent peu appliqué dans la mesure où les

---

<sup>1709</sup> *Ibid.*, p. 120.

<sup>1710</sup> Cf *supra* §1152 s.

<sup>1711</sup> NUSSBAUM (R.), « Place des sociétés d'assurance dans la gestion des risques naturels. Vers une gestion intégrée des risques », *Sécurité et vie quotidienne*, p. 158.

<sup>1712</sup> *Idem.*

<sup>1713</sup> Art. L. 125-6 C. ass.

assureurs peuvent avoir connaissance de l'état des risques sur le territoire d'une commune<sup>1714</sup>, excepté précisément à l'échelle des parcelles cadastrales.

1178. Dès lors, ne pourrait-on pas envisager un partenariat renforcé entre l'Etat et les assureurs dans la réalisation de la relocalisation des activités et des biens ? Cette relocalisation, malgré la complexité de sa mise en œuvre et son coût, semble être un des meilleurs outils d'anticipation et d'adaptation au phénomène d'élévation du niveau marin. Une telle entreprise permettrait de réduire l'impact économique de cette relocalisation sur les communes et les intercommunalités, en complétant les aides apportées par l'Etat en la matière.

1179. Pour ce faire, une hypothèse pourrait être envisagée. Les assureurs pourraient participer financièrement à ces mesures en fonction des économies que la prévention leur apporte sur le long terme, en termes de dommages évités.

1180. Pour calculer ces dommages évités, et les comparer au coût de la prévention, une analyse coût/bénéfice (ACB) pourrait être réalisée<sup>1715</sup>, voire une analyse coût-efficacité<sup>1716</sup>, dans la mesure où elle porte sur un phénomène précis, celui de l'élévation du niveau marin.

1181. Des données sont déjà accessibles concernant le coût de l'absence d'adaptation dans les régions littorales, notamment dans le rapport de l'ORNEC sur l'évaluation du coût des impacts du changement climatique et de l'adaptation en France<sup>1717</sup>. Il précise :

*« Qu'en l'absence d'adaptation, le recul de la côte, par érosion ou submersion marine, en conséquence du changement climatique (remontée du niveau de la mer), devrait concerner in fine plusieurs centaines de milliers de personnes et la destruction des logements pourrait coûter plusieurs dizaines de milliards d'euros à l'échelle du siècle, pour la seule région Languedoc-Roussillon »*<sup>1718</sup>.

1182. Ainsi, une ACB plus ciblée et précise devrait être réalisée, s'intéressant seulement aux biens assurés susceptibles d'être affectés par le phénomène d'élévation

---

<sup>1714</sup> V. portail géo risque[en ligne] <http://www.georisques.gouv.fr/>

<sup>1715</sup> « Le principe de l'ACB est d'évaluer en terme monétaire, l'ensemble des bénéfices et des coûts d'un projet ». CEPRI, *Evaluation de la pertinence des mesures de gestion du risque inondation*, Manuel des pratiques existantes, 06/2008, p13 ; V. CEPRI, *ACB : une aide à la décision au service de la gestion des inondations. Guide à l'usage des maîtres d'ouvrage et de leurs partenaires*, 11/2011, 44p.

<sup>1716</sup> « L'ACE peut être vu comme un cas particulier de l'ACB : un objectif est fixé et les coûts sont minimisés pour atteindre cet objectif. Définir le niveau optimal d'efficacité est un des éléments clés de cette méthode. Ainsi une ACE a plutôt une perspective ciblée des activités ou des résultats d'un programme alors qu'une ACB a une perspective générale (ensemble de la société). » CEPRI, *Evaluation de la pertinence des mesures de gestion du risque inondation*, op. cit. p. 14.

<sup>1717</sup> ONERC, *Evaluation du coût des impacts du changement climatique et de l'adaptation en France*, rapport de la deuxième phase, 09/2009, [en ligne]

[http://www.developpement-durable.gouv.fr/IMG/pdf/partie\\_1\\_rapport\\_de\\_synthese.pdf](http://www.developpement-durable.gouv.fr/IMG/pdf/partie_1_rapport_de_synthese.pdf) (09/10/2013)

<sup>1718</sup> *Ibid.*, p. 12.

du niveau marin. En revanche, vers quelle date doit-on se projeter ? Sur quelle durée cette ACB doit-elle être réalisée ?

1183. Des données de ce type permettraient aux assureurs d'établir une « fourchette » du montant qu'ils pourraient investir sur X années, dans la collaboration public-privé pour la relocalisation des activités et des biens. Cette collaboration faciliterait l'adaptation au processus d'élévation du niveau marin, d'une part en incitant à la mise en œuvre des mesures de relocalisation des activités et des biens et d'autre part, en réduisant les dépenses d'indemnisation à venir liées aux changements climatiques.

1184. Ces questions nécessitent une véritable collaboration entre assureurs et économistes. Ces questions liées à l'anticipation et à l'adaptation aux changements climatiques nécessitent une collaboration de l'ensemble des acteurs, indifféremment de leur domaine d'appartenance (privé ou public). Depuis quelques années, les réflexions semblent aller en ce sens, avec des projets d'études transdisciplinaires sur les risques littoraux<sup>1719</sup>.

1185. **Conclusion section 1** - L'assurance, dont la fonction première est l'indemnisation, peut jouer un rôle important dans l'adaptation aux changements climatiques, en s'investissant davantage dans la prévention de manière directe (dans le recul stratégique) ou indirecte (par la modulation de la prime ou de la franchise). Cet investissement se verrait renforcé dans le cadre d'une collaboration entre acteurs publics et acteurs privés.

1186. Ainsi, les assureurs pourraient inciter à davantage de prévention par une modulation des primes et des franchises en fonction du risque, mais aussi pourquoi pas en augmentant les primes des responsables du changement climatique. Des pistes peuvent être proposées pour obtenir de nouveaux financements afin de faire face aux sinistres à venir.

1187. En outre, tant qu'il y aura des risques, des mécanismes tels que l'assurance et la réassurance seront essentiels et complémentaires à la gestion du risque. (Section 2)

---

<sup>1719</sup> Programme de recherche PIRVE, [en ligne] [www.pirve.fr](http://www.pirve.fr), AlternativeLive (en cours), SOLTER [en ligne] <http://www.l.liteau.net> ...

## **Section 2 : Assurance, Réassurance: des outils essentiels mais peu diffusés au niveau mondial.**

1188. Il convient donc d'avoir une vision certes à long terme, mais également globale, pour appréhender au mieux les catastrophes à venir, et pour procéder à une dispersion du risque la plus large possible, ce qui peut se faire par la réassurance ou par les marchés financiers. La dispersion des risques permet aux acteurs de limiter l'impact d'un événement naturel en divisant ces coûts auprès d'autres opérateurs. (Paragraphe 1). En outre, on peut observer que l'assurance, outil essentiel de la gestion des catastrophes, n'est pas étendue dans les pays en développement qui souffrent le plus du changement climatique alors qu'elle pourrait constituer pour eux une perspective d'avenir post-catastrophe (Paragraphe 2)..

### **§1) Réassurance et marchés financiers : une réponse aux événements extrêmes ?**

1189. Les événements extrêmes comme les catastrophes naturelles, nécessitent d'être couverts par un assureur, pour pouvoir être supportables économiquement par les victimes. Cet assureur, confronté à un événement de forte amplitude sur une même zone géographique, doit lui aussi être assuré dans le but de faire face aux coûts des sinistres. C'est le principe de la dispersion des risques, et notamment de la réassurance (A). Mais on peut trouver d'autres techniques de dispersion pour les assureurs, et les réassureurs via la réassurance alternative sur les marchés financiers (B). L'assurance, la réassurance, les outils financiers ou tout autre modèle de prise en charge de risques sont essentiels afin d'éviter des solutions extrêmes, comme des exclusions de garantie (C).

A) La dispersion du risque par la réassurance.

1190. « La réassurance est l'opération par laquelle une entreprise d'assurance se fait assurer à son tour pour tout ou partie des risques qu'elle demeure seule à garantir à l'égard de l'assuré »<sup>1720</sup>. Dans ce schéma, l'assureur cède au réassureur une partie de

---

<sup>1720</sup> LAMBERT-FAIVRE (Y.), LEVENEUR (L.), *Droit des assurances*, Dalloz, coll. Précis, 13<sup>ème</sup> ed, 2011, p45. ; art. L. 111-3 C. ass.

ses risques<sup>1721</sup> par contrat. C'est en ces termes que la directive européenne sur la réassurance de 2005<sup>1722</sup> définit la réassurance : « On entend par réassurance l'activité qui consiste à accepter des risques cédés par une entreprise d'assurance ou par une autre entreprise de réassurance »<sup>1723</sup>. La réassurance offre à l'assureur une plus grande solvabilité en limitant les risques auxquels il s'expose<sup>1724</sup>, néanmoins, seul l'assureur reste responsable vis-à-vis de l'assuré<sup>1725</sup>.

1191. La réassurance des catastrophes naturelles est essentielle pour un assureur, sous peine de ne pouvoir satisfaire à ses obligations de couverture lors de la survenance d'une catastrophe de grande ampleur. Les assureurs et plus particulièrement les réassureurs ont tout intérêt à diversifier le plus possible leur portefeuille de risques, spécialement dans le domaine des périls naturels, parce que ces derniers engendrent des dommages de grande importance, et que « les périls naturels se prêtent relativement bien à une diversification à l'échelle mondiale »<sup>1726</sup>. En effet, les périls naturels sont géographiquement indépendants<sup>1727</sup>.

1192. En France, s'agissant des catastrophes naturelles, les assureurs se réassurent généralement auprès de la Caisse Centrale de Réassurance<sup>1728</sup> qui bénéficie de la garantie illimitée de l'Etat. Cette société anonyme du secteur public<sup>1729</sup> propose deux formules de couverture :

- En quote-part :

*« Il s'agit d'une formule de réassurance dite « proportionnelle ». L'assureur cède au réassureur une certaine proportion des primes qu'il encaisse (la cession) et en contrepartie le réassureur prend en charge une proportion équivalente des sinistres. La réassurance en quote-part permet un véritable partage de sort entre l'assureur et le réassureur dans la mesure où le premier est tenu de céder au second un pourcentage de chacune des affaires de son portefeuille. Elle évite ainsi le risque d'anti-sélection »*<sup>1730</sup>.

- En stop loss :

---

<sup>1721</sup> Le réassureur va généralement lui aussi céder une partie de ces risques à un réassureur. C'est ce qu'on appelle la rétrocession.

<sup>1722</sup> 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.

<sup>1723</sup> *Ibid.*, Art. 2.

<sup>1724</sup> [entrée] « réassurance », LANDEL (J.), *Lexique des termes juridiques*, 7<sup>ème</sup> ed. L'argus, 2014, pp 470-471.

<sup>1725</sup> Art. L. 111-3 C. ass.

<sup>1726</sup> ZIMMERLI (P.), *Catastrophes naturelles et Réassurance*, Swiss RE, 2003, p41, [en ligne]

[http://www.prevention2000.org/cat\\_nat/faits\\_ch/swiss%20re%20catnat%20et%20reassurance.pdf](http://www.prevention2000.org/cat_nat/faits_ch/swiss%20re%20catnat%20et%20reassurance.pdf) (22/03/2014)

<sup>1727</sup> *Idem.*

<sup>1728</sup> V. *supra*. §768 s.

<sup>1729</sup> Loi n°92-665 du 16 juillet 1992, portant adaptation au marché unique européen de la législation applicable en matière d'assurance et de crédit, NOR: ECOX9100182L, JORF n°164 du 17 juillet 1992 page 9576, art.11.

<sup>1730</sup> CCR, *Le régime d'indemnisation des catastrophes naturelles*, 11/2011, p11 [en ligne] <https://www.ccr.fr/blobs/com.cardiweb.cardiboxv6.cm.business.Article/2094981368466376057/documentJoint/1/plaquette%20regime%20cat-nat%202011%20vf.pdf> (21/03/2014).

« Elle porte sur la partie non cédée en quote-part par l'assureur (appelée « conservation » ou « rétention »). Cette formule est dite « non-proportionnelle » car contrairement à la formule « quote-part », le réassureur intervient seulement lorsque la sinistralité totale annuelle dépasse une franchise fixée contractuellement, et exprimée généralement en pourcentage des primes conservées. Cette formule permet à l'assureur de se prémunir contre le risque de fréquence, c'est à dire la survenance d'une multiplicité de sinistres »<sup>1731</sup>.

1193. En raison des dommages toujours plus importants et des demandes de garanties toujours plus fortes, les offres de réassurance et de rétrocession se sont révélées insuffisantes. « Insuffisance qui s'explique par le fait que la capacité du marché de la réassurance et de la rétrocession est procurée presque exclusivement par des personnes morales dont les moyens financiers (capital social, fonds d'établissement...) sont, par définition, limités »<sup>1732</sup>.

1194. Dès lors de nouvelles offres de réassurance alternative ont vu le jour, et pourraient permettre aux assureurs et réassureurs, plus particulièrement à la CCR, de diversifier davantage son portefeuille, si ces mécanismes étaient plus développés en France. (B)

## B) La réassurance « alternative » : une réponse aux événements extrêmes ?

1195. En dehors du marché traditionnel de la réassurance, d'autres options se sont développées sur les marchés des capitaux et ont connu une progression fulgurante ces quinze dernières années « tant au niveau de son volume de transactions que de la nature des risques qu'il permet de couvrir »<sup>1733</sup>. Ces options permettent d'apporter des solutions assurantielles capables d'offrir une protection contre les risques de catastrophes naturelles<sup>1734</sup>. Ces assurances alternatives favorisent une couverture sur les marchés financiers de risques non couvert par l'assurance.<sup>1735</sup> Cependant, ces « transferts alternatifs de risques<sup>1736</sup> » ne relèvent pas du régime juridique de l'assurance, mais du marché financier. Ils peuvent être mis à la disposition des assureurs et réassureurs pour éviter les inconvénients liés aux changements climatiques à venir, par une dispersion du risque. Ces transferts « alternatifs » de

---

<sup>1731</sup> *Idem.*

<sup>1732</sup> HAPOGIAN (M.) in *Liber amicorum*, Mélanges en l'honneur du professeur Jean Bigot, L.G.D.J, 2010, p. 175.

<sup>1733</sup> JEGOUREL (Y.), *Les produits financiers dérivés*, Paris, ed. La découverte, 10/2010, p. 7.

<sup>1734</sup> DESCAVES (A.), « La réassurance des événements naturels », Institut des assurances d'Aix-Marseille, 2002-2003, p. 44.

<sup>1735</sup> BIGOT (J.) (Dir.), *Traité de droit des assurances*, Entreprise et organismes d'assurance, Tome 1, 3<sup>ème</sup> ed., L.G.D.G., Lextenso édition, 2011, p. 879.

<sup>1736</sup> Voir sur le sujet notamment l'ouvrage FERRARI (J-B), *Economie de la prévention et de l'assurance, Des risques bénins aux risques majeurs*, Paris, L'Harmattan, 05/2012 p. 261.

risque se traduisent notamment par l'obligation catastrophe (1) et par les dérivés climatiques (B).

1) L'obligation catastrophe.

1196. En dehors des propositions précédentes qui toucheraient aux mécanismes en place, d'autres dispositifs existants pourraient être développés pour diversifier davantage le risque afin d'assurer une plus grande couverture ainsi qu'une plus grande solvabilité des assureurs et réassureurs. Il ne s'agit pas ici de développer en détails ces méthodes, qui d'une part, sortent de notre domaine d'étude et d'autre part, nécessitent l'analyse d'un spécialiste en la matière en raison de leur complexité. Ces outils seront donc simplement évoqués.

1197. La titrisation consiste pour un « assureur à émettre des titres ayant pour principales caractéristiques un nominal, un rendement et une maturité, et recevoir en échange le prix de ce titre que l'investisseur lui paye. Si une catastrophe naturelle survient l'investisseur ne récupérera qu'une partie de son investissement initial (ou rien suivant les caractéristiques du contrat lors de l'émission). Dans le cas contraire le nominal lui est remboursé à l'échéance et il aura touché les coupons détachés par le titre à son propriétaire »<sup>1737</sup>.

1198. Ces opérations de titrisation sont des opérations financières qui reposent sur un marché. Cette opération permet de diviser l'impact d'un risque à la charge d'un réassureur. Cette technique est apparue en France dans les années 90. Depuis, elle a connu une forte croissance. « En 2006, le montant global des émissions de titrisation en Europe était de 452 milliards contre 78 milliards en 2000 »<sup>1738</sup>.

1199. Le produit titrisation qui nous intéresse davantage est l'obligation catastrophe appelé aussi le « Cat bond ».

*« Elle permet de transférer un risque de catastrophe vers les marchés financiers. Dans le cadre d'une transaction typique, une structure ad hoc conclut un contrat de réassurance avec une cédante et émet simultanément des obligations catastrophe à l'intention des investisseurs. Si aucun sinistre ne survient, les investisseurs reçoivent un flux de paiement au titre du coupon et un rendement du principal qui les dédommagent de l'utilisation de leurs fonds et de leur exposition aux risques. Si, en revanche, un événement catastrophique prédéfini se produit, les investisseurs subissent des pertes sur les intérêts, le principal, ou*

---

<sup>1737</sup> CHENAL (D.), Kayo de Kayo G., Kelhioen R., Milhaud X., Sauser C., sous la direction de Loisel S., *Projet de transfert alternatif de risque : Titrisation du risque de catastrophe naturelle*, I.S.F.A, mars 2008 p. 10. [en ligne] <http://www.xaviermilhaud.fr/public/projetTitri.pdf> (19/06/2011)

<sup>1738</sup> *Ibid.*, p. 9.

les deux. Ces fonds sont transférés à la cédante conformément au contrat de réassurance »<sup>1739</sup>.

1200. Au sein du « Cat bond », le sinistre sur lequel porte le marché est très précisément défini<sup>1740</sup>. Dans le cas de la réalisation du sinistre, « (...) au lieu de se voir promettre le remboursement du sinistre par un réassureur, l'assureur émet un emprunt qu'il n'aura pas à rembourser en cas de sinistre (...) »<sup>1741</sup>.

1201. Cette technique permet aux réassureurs de diversifier leur risque. Les « Cat bond » devraient être intensifiés. Les assureurs semblent d'ailleurs prendre cette voie, on peut citer en ce sens Groupama, qui a fait un placement record sur le risque tempête Europe en 2013<sup>1742</sup>. Record qui a été battu en 2014 par AXA avec 350 millions d'obligation catastrophe contre le risque tempête en Europe<sup>1743</sup>. A l'image du « Cat bond » risque tempête, il pourrait être envisagé un « Cat Bond » sur le phénomène d'élévation du niveau de marin dans les années à venir.

1202. La titrisation reste un système couteux et complexe à mettre en place<sup>1744</sup>. En revanche, elle est plus efficace que la réassurance traditionnelle en faisant appel à la fois « aux personnes morales et aux personnes physiques »<sup>1745</sup>.

1203. D'autres outils alternatifs appartenant aux marchés économiques peuvent aussi être utilisés pour la couverture des risques de grande ampleur (2).

## 2) Les dérivés climatiques.

1204. D'autres dispositifs pourraient être mis en œuvre, notamment les dérivés climatiques. Ils ont vu le jour en 1997 aux Etats-Unis, mais ont connu un faible essor en Europe<sup>1746</sup>.

1205. Cette technique sert aux entreprises qui souhaitent se prémunir contre les risques climatiques. L'entreprise achète un dérivé financier auprès d'un opérateur (une banque, un assureur, un réassureur), « dans lequel l'actif sous-jacent est d'ordre

---

<sup>1739</sup> V., *Ibid.*, p. 10.

<sup>1740</sup> « (...) Tremblement de terre à Djakarta, ouragan en Louisiane (...) » BIGOT (J.) (Dir.), *Traité de droit des assurances*, Entreprise et organismes d'assurance, Tome 1, 3<sup>ème</sup> ed., L.G.D.G., Lextenso édition, 2011, p. 879.

<sup>1741</sup> *Idem.*

<sup>1742</sup> V., Groupama, *Placement record pour le dernier « cat bond »*, 3/07/2013 [en ligne]

<http://www.corporate.groupama.com/actualites/toutes-les-actualites/placement-record-pour-le-dernier-cat-bond-groupama-@/article.jspz?id=74613> (5/09/2013)

<sup>1743</sup> DELFISHES (P.) Les marchés financiers spéculent sur les catastrophes que provoquera le changement climatique, 06/2014, [en ligne] <http://www.reporterre.net/Les-marches-financiers-speculent> (11/01/2015).

<sup>1744</sup> V. DESCAVES (A.), *La réassurance des événements naturels*, Mémoire, Institut des assurances d'Aix-Marseille, 2002-2003, p. 64.

<sup>1745</sup> HAPOGIAN (M.) in *Liber amicorum*, Mélanges en l'honneur du professeur Jean Bigot, L.G.D.J., 2010.

<sup>1746</sup> V., SMADJA (P.), PONT (A.-Y.), « Quel avenir pour les dérivés climatiques en Europe », Conservatoire nationale des arts et métier, Paris, 09/2005, 48p.



*climatique et dépend de paramètres tels que la température, la vitesse du vent ou la pluviométrie. En contrepartie d'une prime, l'acheteur reçoit une indemnité lorsque l'indice climatique atteint un certain seuil plafond ou plancher »<sup>1747</sup>. L'avantage de cette technique est que d'une part, elle permet d'indemniser très rapidement les sinistres : il n'y a pas besoin de faire une évaluation des pertes ou autres car il s'agit simplement de récolter les données météorologiques et en quelques jours seulement l'assuré reçoit un paiement<sup>1748</sup>. Ce paiement correspond à une compensation financière, « un certain montant est associé à chaque événement »<sup>1749</sup>. D'autre part, les dérivés climatiques ne connaissent pas d'anti-sélection, « le calcul de la prime est assis sur des données météorologiques et ne dépend donc pas des caractéristiques des agents »<sup>1750</sup>, ni d'aléa moral, « il (un agriculteur) aura tout intérêt à produire le plus possible car le paiement qu'il recevra ne compensera en aucun cas sa négligence mais simplement le manque de conditions favorables à la rentabilité de son travail »<sup>1751</sup>.*

1206. Pour illustrer nos propos, prenons l'exemple d'un dérivé climatique relatif à la température. Dans ce modèle, le paiement aura lieu lorsqu'un certain degré de température sera atteint, ou inversement si un certain degré de température n'est pas atteint<sup>1752</sup>. Ce degré est préalablement déterminé entre les parties. Cette méthode est surtout valable pour les agriculteurs qui sont tributaires, en grande partie, des aléas climatiques.

1207. Une première hypothèse relative à la submersion temporaire pourrait être envisagée. Ainsi, des indices relatifs à la submersion seraient établis. L'assureur pourrait couvrir ce risque par un mécanisme assurantiel classique. En revanche, pour limiter davantage les coûts à venir du fait de la hausse des catastrophes, il pourrait disperser le risque sur le marché financier. Il percevrait au-delà de X catastrophes par an une indemnité. Inversement, si le nombre de catastrophes initialement déterminé ne se réalise pas, l'assureur ne percevra aucune indemnité. La mise en place de dérivés climatiques pour la submersion marine pourrait permettre :

- D'exclure du régime CatNat les submersions temporaires, dans l'éventualité d'une forte récurrence dans les années à venir.
- De se substituer, dans certains cas, au régime Catnat: les submersions temporaires pourraient être prises en compte par un dérivé climatique jusqu'à un certaine

---

<sup>1747</sup>[entrée] « dérivé climatique », LANDEL (J.), *Lexique des termes d'assurance*, L'argus de l'assurance, 7<sup>ème</sup> édition, 2014 p. 192.

<sup>1748</sup> Scor Global P&C, *Le transfert du risque météorologique face aux enjeux du futur*, newsletter technique, 06/2012, p. 4, [en ligne] [http://www.scor.com/images/stories/pdf/library/newsletter/pc\\_nl\\_cata\\_naturelles\\_fr.pdf](http://www.scor.com/images/stories/pdf/library/newsletter/pc_nl_cata_naturelles_fr.pdf) (30/05/2015)

<sup>1749</sup>BARRIEU (P.), *Présentation générale des dérivés climatiques*, SFDS, 01/2004, p. 10 [en ligne] <http://docs.finance.free.fr/DOCS/X/D%E9riv%E9s%20climatiques.pdf>, (30/05/2014)

<sup>1750</sup> *Idem.*

<sup>1751</sup> *Idem.*

<sup>1752</sup> Voir HULL (J.), *et al.* Options, futures et autres actifs dérivés, , 8<sup>ème</sup> ed., Montreuil : Pearson, Hollande 2013, 867p.

surcote<sup>1753</sup>. Pour établir ce seuil, des critères cumulatifs propres à la submersion marine devraient être établis, comme par exemple un coefficient de marée et vents. Au-delà de ce seuil le régime CatNat trouverait à s'appliquer. Ce mécanisme permettrait à celui-ci de reprendre sa place « d'indemnisation d'événements exceptionnels ».

1208. Une seconde hypothèse, relative cette fois au phénomène d'élévation du niveau de marin, pourrait être faite. Le critère lié à l'indemnisation ne serait pas la fréquence de réalisation de l'événement naturel, mais la hauteur d'eau au cours d'une submersion. Il pourrait être envisagé que l'assuré perçoive à X élévation du niveau marin, une indemnité. Inversement, l'assuré ne percevra aucune indemnité si la mer ne monte pas de X centimètres au cours de l'année. La mise en place de dérivés climatiques permettrait d'exclure la couverture du phénomène d'élévation du niveau marin du régime CatNat s'il devient trop onéreux à couvrir, ou s'il devient inassurable<sup>1754</sup>.

1209. Ainsi, des mécanismes alternatifs ne relevant pas de l'assurance existent et peuvent permettre de disperser au maximum le risque. L'accentuation de ces techniques pourrait venir en contrepartie de la modulation des primes, les assureurs pourraient alors favoriser ce système de dispersion du risque pour pouvoir couvrir les événements climatiques toujours plus importants.

1210. En l'absence d'alternative ou de complément au régime d'indemnisation des catastrophes naturelles, on encourt le risque d'un recours à l'exclusion de garantie par les assureurs (C).

### C) Un risque accru d'exclusion de garantie.

1211. Si aucune mesure n'est prise pour anticiper les phénomènes à venir<sup>1755</sup>, ou pour venir en « aide » au régime d'indemnisation des catastrophes naturelles, une solution extrême pourrait être envisagée : l'exclusion de garantie. Ainsi, certaines grandes sociétés d'assurances américaines, telles que State Farm et Allstate, ont déjà décidé de ne plus accepter de nouvelles polices d'assurance pour plusieurs zones de la côte Atlantique de peur de voir un cyclone les dévaster<sup>1756</sup>. Ces deux mêmes compagnies

---

<sup>1753</sup> Comme c'est le cas au sein du régime tempête, grêle, neige. Il s'agit de seuil et non de surcote, mais le régime TGN intervient pour les tempête jusqu'à un certain seuil, au-delà c'est le régime CatNat qui couvre les dommages.

<sup>1754</sup> V. *supra* §1080 s.

<sup>1755</sup> Par exemple de certains matériaux qui ne résistent pas à l'eau dans le cas de zone inondable ou en fonction des zones géographiques.

<sup>1756</sup> Le devoir.com, *Assurance : La Lloyd s'inquiète du réchauffement climatique, deux ans après Katrina et un an avant l'élection présidentielle américaine, où est le débat national sur ce thème ?* 13/01/2007, [en ligne] <http://www.ledevoir.com/economie/actualites-economiques/127312/assurance-la-lloyd-s-s-inquiete-du-rechauffement-climatique> (21/01/2015)

refusent également d'assurer « une grande partie de la côte du golfe du Mexique<sup>1757</sup>. Effectivement, suite au passage de Katrina, qui a été la catastrophe la plus coûteuse des Etats-Unis, avec « 1,74 millions de déclarations de sinistres et plus de 41 milliards de pertes pour les assurances »<sup>1758</sup>, les assureurs ont décidé d'exclure de leur couverture certaines zones géographiques. « Pourquoi, en effet, prendre le risque de renouveler des contrats quand les catastrophes naturelles reviennent si souvent et qu'ensuite, il faut batailler contre des Dickie Scruggs ? »<sup>1759</sup>. Les assureurs ont donc tendance à se retirer du marché dès que la probabilité d'un risque devient trop importante.

1212. Un tel désengagement des assureurs risquerait d'entraîner une multiplication des « villes fantômes »<sup>1760</sup> comme ce fût le cas à la Nouvelle-Orléans suite au passage de Katrina. Ce désengagement des assureurs pourrait au contraire tendre vers une extension du domaine de l'assurance publique. Toutefois, cette dernière hypothèse semble moins évidente en raison des coûts qu'elle engendrerait pour l'Etat<sup>1761</sup>.

1213. En France, une telle solution serait plus difficilement applicable en raison de la constitution de 1946 qui proclame dans son préambule « la solidarité et l'égalité de tous les Français devant les charges qui résultent des calamités nationales ». Ainsi le régime des catastrophes naturelles, même s'il ne relève pas directement de la constitution permet de garantir un minimum aux sinistrés. Le retrait des assureurs de la couverture de certains risques constituerait une charge supplémentaire pour l'Etat afin de garantir cette solidarité nationale.

1214. De plus, le seul fait pour un assureur de refuser de couvrir non pas un risque, mais un bien suscite la polémique<sup>1762</sup>. En effet, l'assuré a tendance à estimer qu'il paie plus qu'il ne reçoit, et considère qu'il doit être couvert peu importe la situation de son bien. A ce titre, la MACIF « pour faire pression sur certaines municipalités négligentes »<sup>1763</sup>, suite aux inondations de 1992 à Vaison a résilié 150 contrats<sup>1764</sup>. En

---

<sup>1757</sup> FERGUSSON (N.), *L'irrésistible ascension de l'argent*, ed. Perrin, 2011, p. 175 ; il est intéressant de noter que ces deux compagnies lors du passage de Katrina étaient peu, voire pas du tout réassurées. La réassurance aurait pu leur permettre d'alléger leurs coûts. BOUDJELLAL (N.), « Katrina, les premiers comptes du secteur », *L'Argus de l'assurance*, 23/09/2005, [en ligne]

<http://www.argusdelassurance.com/acteurs/reassureurs/katrina-les-premiers-comptes-du-secteur.32198>  
(07/02/2014)

<sup>1758</sup> *Idem.*

<sup>1759</sup> *Idem.* ; Dickie Scruggs est un avocat sinistré par Katrina qui a défendu certains assurés auxquels les compagnies refusaient le versement d'indemnité au motif que le dommage relevait de l'eau et non du vent. Voir ouvrage FERGUSSON (N.), *op.cit.*, pp. 174-175.

<sup>1760</sup> FERGUSSON (N.), *L'irrésistible ascension de l'argent*, *op. cit.*, p. 172.

<sup>1761</sup> Voir FERGUSSON (N.), *L'irrésistible ascension de l'argent op. cit.*, p. 175.

<sup>1762</sup> Voir GERIN (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 », Université Paris-Diderot, Paris VII, 01/2011, p. 53.

<sup>1763</sup> BOURRELIER (P-H.) *et al*, *Les catastrophes naturelles, le grand cafouillage*, Ossman Eyrolles Santé & Société, 2000, p. 67.

revanche, elle « s'est faite rappeler à l'ordre »<sup>1765</sup>, par la FFSA, dans un échange de lettres entre Denis Kessler, président de la FFSA et Jacques Vandier, président de la MACIF. Ainsi, en réaction aux résiliations de la MACIF, Kessler déclare que :

« *Résilier des contrats après catastrophes naturelles nous retire toute légitimité à prélever des primes additionnelles sur les contrats de ceux qui, par chance, sont à priori peu exposés aux aléas naturels.* ». Tandis que Vandier affirme qu'« *une fois de plus nous prenons sur nous de nous rendre impopulaires et de provoquer l'irritation des pouvoirs publics, mais ce sont eux précisément que nous souhaitons sensibiliser au problème en les réveillant, car ils sont endormis et se reposent entièrement sur les entreprises d'assurance par les moyens d'une loi excellente à l'origine, mais devenue inéquitable avec le temps* »<sup>1766</sup>.

1215. Si ces exclusions se font rares aujourd'hui, à l'avenir, dans l'hypothèse d'un risque d'insolvabilité du fonds Barnier ou d'un recours incessant à la garantie de l'Etat, rien n'exclut que des changements soient apportés au régime dans l'intérêt général. De plus, on sait que certains risques sont déjà exclus de l'assurance traditionnelle c'est le cas des risques OGM (organisme génétiquement modifié)<sup>1767</sup> ou des risques sanitaires liés aux ondes électromagnétiques<sup>1768</sup>. Ainsi, tant qu'un fonds n'est pas créé, les potentielles victimes de ces risques se retrouvent sans couverture assurantielle. En conséquence, il serait envisageable qu'un risque soit exclu du régime d'indemnisation des catastrophes naturelles, dès lors qu'il serait susceptible d'entraîner la perte dudit système. Dans le cadre du changement climatique, en raison de l'impact de ce dernier, toutes les hypothèses doivent être envisagées. Néanmoins, pour éviter cette solution extrême il conviendrait de tenter de pérenniser le système CatNat, ou de développer au préalable des solutions alternatives.

1216. Pour ce faire, la modulation des primes et/ou des franchises des assurés semble être un bon outil d'incitation à la prévention. Pourquoi ne pas aller plus loin en demandant la modulation en fonction de la pollution émise par l'entreprise ? Ce qui, de plus, viendrait rétablir l'équité.

1217. Si la réassurance et les marchés économiques sont des outils de diversification du risque de l'assurance, il ne faut pas oublier que l'assurance, en elle-même est déjà

---

<sup>1764</sup> GERIN (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 » *op. cit.* p. 53.

<sup>1765</sup> BOURRELIER (P-H.) *et al*, *Les catastrophes naturelles, le grand cafouillage*, *op. cit.*, p. 67. ; voir aussi GERIN (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 » *op. cit.*, p. 53.

<sup>1766</sup> GERIN (S.), *op. cit.*, p. 53.

<sup>1767</sup> Voir notamment, Actes et entretien de l'assurance-édition 2007, atelier 5 : L'assurance de responsabilité civile au service des preneurs de risques.

<http://www.ffsa.fr/sites/upload/reprise/docs/application/pdf/2010-03/a5def2.pdf> (31/05/2014) ; Voir Site OGM danger, assurances et OGM, <http://ogmdangers.org/enjeu/economique/assurance/index.htm> (31/05/2014)

<sup>1768</sup> V. COIGNARD (S.), *Pas d'assurance contre les antennes-relai*, *Le point*, 25/10/2002, [en ligne] <http://www.next-up.org/pdf/LePointPasDassuranceContreLesAntennesRelais25122002.pdf> (31/05/2014).

un véritable outil de résilience des populations, et devrait tendre à se développer également dans les pays en développement. (§2).

## **§2) L'assurance, une perspective d'avenir pour les pays en développement.**

1218. L'assurance est un outil essentiel à la résilience économique d'un pays. Malheureusement, cet outil de reconstruction post-catastrophe n'est pas disponible de manière efficace et appropriée dans l'ensemble des pays du monde. Ce sont les pays en développement qui subissent davantage les conséquences du changement climatique<sup>1769</sup>, en raison notamment d'un manque de moyens permettant une résilience face à la catastrophe. En outre, l'urbanisation anarchique aggrave la vulnérabilité des populations. Dès lors, l'assurance des dommages dans les pays en développement devient un enjeu complexe (Paragraphe 1). Ces pays en développement, qui paient cher les conséquences du changement climatique, ne devrait-il pas eu aussi avoir un droit à l'assurance ? (paragraphe 2).

A) L'assurance des dommages dans les pays en développement : des enjeux complexes.

1219. L'assurance en tant que telle est considérée comme un luxe par les pays en voie de développement. Paradoxalement au XIX<sup>ème</sup> siècle, où elle a connu son essor dans les pays industrialisés, elle était destinée aux populations pauvres, les classes aisées s'assurant par leurs propres moyens. Puis, « au fil du temps, l'assurance est devenue un concept plus moderne, les personnes aisées ont reconnu leur vulnérabilité et c'est ainsi que les conceptions se sont inversées »<sup>1770</sup>.

1220. De nos jours, l'assurance est le propre d'une société résiliente. Elle est le fondement de toute société moderne, un élément essentiel post-catastrophe. Les pays en voie de développement, qui sont le plus affectés par les conséquences du changement climatique, ne bénéficient pas ou peu de couverture assurantielle. Effectivement, seulement 5 à 20% de la population des pays émergents bénéficieraient d'une protection formelle contre les aléas de la vie<sup>1771</sup>, et seulement 3% des

---

<sup>1769</sup> « Il existe un lien étroit entre pauvreté et catastrophes. D'après un rapport de la FISCR(2001, 98% des 211 millions de personnes touchées chaque année par des catastrophes naturelles entre 1991 et 2000 étaient des habitants de pays en développement...) OCDE, *Coûts de l'inaction sur des défis environnementaux importants*, 2008, p. 4.

<sup>1770</sup> CHURCHIL (G.) (Dir.), *Protéger les plus démunis : Guide de la micro-assurance*, OIT et fondation Munich Re, Allemagne, 2006, p. 21.

<sup>1771</sup> NABETH (M.), *Des hommes et des risques, Le rôle des Assurances dans la construction des sociétés humaines*, l'Harmattan, Paris 2013, p. 15.

dommages potentiels dans les pays en développement sont assurés<sup>1772</sup>. Les pays développés subissent le coût économique le plus important lors de la survenance d'une catastrophe naturelle, parce-que la valeur vénale des biens y est plus importante. En revanche, les pays en développement supportent le plus grand nombre de pertes humaines et sont proportionnellement plus affaiblis financièrement par la survenance d'un tel événement<sup>1773</sup>. Une catastrophe naturelle peut venir détruire des années d'efforts de développement en quelques secondes. L'impact des catastrophes sur le PIB des pays en développement est vingt fois plus important que dans les nations industrialisées<sup>1774</sup>.

1221. La pauvreté accroît la vulnérabilité, les catastrophes accroissent la pauvreté. C'est une chaîne sans fin pour ces populations. La lutte contre la sinistralité, qui peut se traduire par la mise en place de mécanismes assurantiels, est essentielle à la lutte contre la pauvreté, l'une ne pouvant aller sans l'autre. Effectivement « (...) l'assurance est une technique sociale dont l'objet même est de réduire la pauvreté »<sup>1775</sup>. Elle permet de faire face aux conséquences de la catastrophe, de se relever après une crise.

*« Sans assurance, les familles qui subissent un événement tragique (...) seraient jetées dans la pauvreté, à moins de posséder un patrimoine suffisant qui leur permettrait de résister à ces aléas. En fait, la répartition des patrimoines dans notre pays est telle que, sans système d'assurance la plupart des familles seraient très certainement paupérisées après un accident »*<sup>1776</sup>.

1222. L'assurance peut être vue comme un outil sécuritaire pouvant être mis au service du développement. Elle pourrait participer à la réduction de l'impact du changement climatique dans les pays en développement, comme elle y participe dans les pays développés. Elle pourrait rendre les pays en développement plus résilients et de ce fait réduire l'aggravation de leur pauvreté. Dans ces pays, le système assurantiel pourrait permettre d'amoindrir l'impact économique. De mêmes, les outils de prévention pourraient limiter les pertes humaines.

---

<sup>1772</sup> La BANQUE MONDIALE, *Catastrophes naturelles : une nouvelle plateforme d'émission d'obligations pour s'assurer contre les risques naturels*, 28/10/2009, [en ligne]

<http://www.banquemondiale.org/fr/news/feature/2009/10/28/insuring-against-natural-disaster-risk-new-catastrophe-bond-issuance-platform>

<sup>1773</sup> « Ces catastrophes ont un impact économique relatif disproportionné sur les pauvres et les populations du tiers monde. D'après la banque mondiale (2006), plus de 90% des décès qui leurs sont imputables ont lieu dans les pays en développement. Si les pertes économiques sont largement supérieures en termes absolus dans les pays développés, elles sont beaucoup plus élevées en terme relatifs, c'est-à-dire rapportées au volume total de la production dans les pays en développement. » OCDE, *Coûts de l'inaction sur des défis environnementaux importants*, ed. OCDE, 2008, p. 4.

<sup>1774</sup> LA BANQUE MONDIALE, *Gestion du risque de catastrophe-vue d'ensemble*, 25/03/2014, [en ligne]

<http://www.banquemondiale.org/fr/topic/disasterriskmanagement/overview> (24/01/2015).

<sup>1775</sup> « (...) l'assurance est une technique sociale dont l'objet même est de réduire la pauvreté », ALBOUY (F-X), « L'assurance sert d'abord à réduire la pauvreté », *Revue Risque*, Les cahiers de l'assurance, 03/2009, n°77 [en ligne] [http://www.ffsa.fr/webffsa/risques.nsf/html/Risques\\_77\\_0020.htm](http://www.ffsa.fr/webffsa/risques.nsf/html/Risques_77_0020.htm) (31/05/2014)

<sup>1776</sup> *Idem*.



1223. Hors, différents facteurs permettent d'expliquer un si faible taux assurantiel. D'une part, il est difficile de faire comprendre à des populations qui vivent dans le besoin, que contribuer à une assurance, pourrait les aider lors de la survenance d'une hypothétique catastrophe. Il est compréhensible qu'il soit difficile d'admettre pour ces populations défavorisées une telle conception, alors que des besoins plus urgents et immédiats peuvent être satisfaits avec l'argent non mis à la disposition de l'assurance. D'autre part, comment indemniser des habitations, souvent sommaires, construites parfois illégalement sans aucun titre de propriété ? Le problème est complexe.
1224. Le marché de l'assurance est embryonnaire dans ces pays. Il doit être développé, mais les populations ont peu confiance en ce marché<sup>1777</sup>. Ce comportement est légitime en raison d'une part, du risque d'insolvabilité des compagnies d'assurance nationales et d'autre part, de la mise en place de pratiques douteuses<sup>1778</sup>.
1225. Toutefois, il existe une assurance pour les personnes à faible revenu, la micro-assurance, qui tend à se développer dans les pays du tiers monde (B).

## B) La micro-assurance.

1226. L'assurance pourrait néanmoins constituer pour les pays émergents en développement un moyen de rebondir et pour les assureurs un nouveau marché à prendre. Les assureurs doivent gagner la confiance de ces populations. Pour se faire, les assureurs internationaux devraient exporter leurs produits assurantielles dans ces pays. Les particuliers et professionnels auraient davantage confiance en eux qu'en des compagnies locales, en raison de leur fiabilité financière et de leur expérience.
1227. Depuis peu, un nouveau modèle d'assurance a vu le jour : la micro assurance. Le mécanisme consiste à proposer des produits et des services d'assurance à des personnes ou à des groupes à faible revenu<sup>1779</sup>. La micro-assurance est une assurance de proximité pour les populations défavorisées, elle se fait à petite échelle. Elle s'inscrit le plus possible dans les pratiques locales ce qui lui permet d'être mieux acceptée<sup>1780</sup>.

---

<sup>1777</sup> Contact mail 22/09/2011 avec Mr Matin étudiant Cambodgien.

<sup>1778</sup> « Des clientélismes et des pratiques douteuses peuvent alors se mettre en place, comme au Maroc ou les certificats du RAMED (régime d'assistance médicale) continuent de faire l'objet d'un trafic maintes fois dénoncés, sur fonds de distinction entre « pauvres absolus » (2,8 millions de personnes) et « pauvres relatifs » (5,7 millions de personnes). Au Bénin le programme précité de crédit aux plus pauvres se traduit sur le terrain par des favoritismes et de la corruption. » NABETH (M.), *Des hommes et des risques, Le rôle des Assurances dans la construction des sociétés humaines*, op.cit, p. 38.

<sup>1779</sup>[entrée] « micro-assurance » LANDEL (J.), *Lexique des termes de l'assurance*, L'argus de l'assurance 7ème édition, 2014, pp. 365-366.

<sup>1780</sup>V. FOUILLET (C.), « Les risques climatiques : quel rôle pour la microassurance ? », *Autrepart*, Vol 44, 2007, pp. 203-216. [en ligne]

[http://www.rume-rural-microfinance.org/IMG/pdf\\_Fouillet\\_Cyril\\_Microassurance\\_Autrepart.pdf](http://www.rume-rural-microfinance.org/IMG/pdf_Fouillet_Cyril_Microassurance_Autrepart.pdf) (05/07/2012)

1228. L'assurance indicielle c'est-à-dire basée sur un indice climatique dans les pays en développement est un bon exemple de micro-assurance. Dans ce modèle assurantiel, le dommage subi par la récolte n'est pas indemnisé. On fixe par exemple des seuils de déclenchement de l'indemnisation en fonction d'une « modélisation de la variation du rendement, en fonction de l'eau disponible dans le sol pendant la croissance de la plante »<sup>1781</sup>. L'assurance indicielle a deux avantages conséquents. D'une part, elle permet de transférer le risque à des réassureurs ou sur les marchés financiers. Effectivement, les assureurs n'ont plus besoin de faire des évaluations de dommages qui peuvent s'avérer complexes, l'utilisation d'indices suffit à transférer le risque<sup>1782</sup>. D'autre part, elle offre aux agriculteurs des revenus davantage stables, moins dépendants des aléas climatiques<sup>1783</sup>.
1229. Ces expériences ont été tentées notamment en Inde, en Ethiopie, en Indonésie, au Malawi, au Nicaragua... et ont été étendues au secteur de la banque, des éleveurs, des Etats...<sup>1784</sup>
1230. L'objectif initial de la micro assurance est de donner aux plus démunis les moyens de se protéger. Aujourd'hui, de nombreux assureurs et réassureurs s'engagent dans ces micro-assurances, ce qui pourrait permettre leur essor si ces dernières ne sont pas détournées de leur but initial.
1231. Les pays développés sont déjà inscrits dans une démarche d'aide à l'assurance auprès des pays en développement, via notamment la banque mondiale. On peut citer à ce titre le programme de développement de l'assurance agricole de la banque mondiale, qui accompagne les Etats dans la mise en place de partenariats publics-privés<sup>1785</sup>. Il découle de la volonté des Etats d'accroître l'utilisation des mécanismes assurantiers pour transférer les risques agricoles, dans la mesure où « la majorité de la population active dans les pays en développement, (...), travaille dans le secteur agricole »<sup>1786</sup>.

---

<sup>1781</sup>Micro World, *Micro assurance agricole et risques climatiques*, 29/02/2012, [en ligne]

<http://www.microworld.org/fr/news-from-the-field/article/micro-assurance-agricole-et-risques-climatiques> (05/02/2014)

<sup>1782</sup> CHETAILLE (A), LAGRANDE (D), « L'assurance indicielle, une réponse face aux risques climatiques ? », Le dossier, s'adapter aux aléas climatiques, oui mais comment ?, *Grain de sel*, Janvier-Mars 2010, n°49, p. 20. [en ligne] [http://www.inter-reseaux.org/IMG/pdf\\_p20\\_21\\_Gret.pdf](http://www.inter-reseaux.org/IMG/pdf_p20_21_Gret.pdf) (04/02/2014)

<sup>1783</sup>*Ibid.* p. 20.

<sup>1784</sup> FIDA, *L'assurance basée sur un indice climatique : potentiel d'expansion et de durabilité*, 07/2010, p. 34, [en ligne] [http://www.ifad.org/ruralfinance/pub/weather\\_f.pdf](http://www.ifad.org/ruralfinance/pub/weather_f.pdf) (05/02/2014)

<sup>1785</sup> V. BANQUE MONDIALE, *Implementing agriculture for development*, World bank group Agriculture Action Plan 2013-1015, The world Bank Group, Washington, 2013, [en ligne]

[http://www-wds.worldbank.org/external/default/WDSContentServer/WDSP/IB/2013/05/23/000333037\\_20130523100445/Rendered/PDF/779110WP0Ag0Ac0than0the0Board0paper.pdf](http://www-wds.worldbank.org/external/default/WDSContentServer/WDSP/IB/2013/05/23/000333037_20130523100445/Rendered/PDF/779110WP0Ag0Ac0than0the0Board0paper.pdf) (05/02/2014)

<sup>1786</sup> Selon la Banque Mondiale: *L'assurance agricole des pays à faibles revenus représente moins de 0,1 % du PNB de ces pays*, in JACOB (S.), *Assurance catastrophe, les oubliés du monde agricole*, L'Economiste, ed n°4205, 04/02/2014, [en ligne] <http://www.leconomiste.com/article/916271-assurance-catastropheles-oublis-du-monde-agricole> (21/01/2015).



1232. Dans le cadre d'action de Hyogo, « la gestion des risques de catastrophe est universellement considérée comme une priorité de développement »<sup>1787</sup>. A ce titre, la banque mondiale aide les pays clients à développer leur résilience face aux catastrophes dans cinq domaines<sup>1788</sup> :

- L'identification des risques.
- La réduction des risques.
- La préparation.
- La protection financière.

1233. « La banque a joué un rôle décisif dans la formulation de solutions novatrices de financement des risques de catastrophe »<sup>1789</sup>. Elle a notamment créé le fonds caraïbes d'assurance contre les risques de catastrophes, établi en 2007<sup>1790</sup>.

1234. Ces initiatives doivent encore être accentuées. Aucun pays ne sera épargné par le changement climatique et l'élévation du niveau de la mer menace fortement, à l'image du Bangladesh. Pourquoi ne pas envisager d'autres mécanismes assurantiels pour inciter ces pays et ces Etats à se tourner vers l'assurance ?

1235. Une hypothèse en ce sens pourrait être envisagée. Ne pourrait-on pas imaginer la création d'un fonds des catastrophes naturelles pour les pays à faible résilience ? Il pourrait être alimenté par la banque mondiale et géré par les assureurs, avec un double objectif :

- Inciter les pays en développement ou émergents à l'essor de systèmes assurantiels,
- Et garantir un minimum assurantiel dans ces pays.

1236. Dans un premier temps, l'accès au fonds pourrait être conditionné par l'engagement de l'Etat dans des mesures de prévention. En effet cet engagement pourrait initialement se traduire par la mise en place de réunions trimestrielles sur la connaissance des risques et sur les mesures de résilience qui pourraient être mises en œuvre. Libre à l'Etat d'accentuer cette prévention. Dans un second temps, les populations devraient s'engager à participer à ces réunions et devraient souscrire à l'assurance (au fonds) pour en bénéficier. La prime collectée par le fonds auprès des populations devrait bien évidemment tenir compte du très faible revenu de celles-ci, et devrait même être simplement symbolique. Cette participation, même si elle est peu élevée permettrait de passer de « l'assistance » à l'assurance. Une telle démarche favoriserait sur le long terme l'acceptation de l'idée de l'assurance. Et dans une vision

---

<sup>1787</sup> BANQUE MONDIALE, « Gérer les risques de catastrophe pour protéger le développement », 16/04/2014, [en ligne] <http://www.banquemondiale.org/fr/results/2013/04/12/managing-disaster-risks-resilient-development> (31/05/2014)

<sup>1788</sup> *Idem.*

<sup>1789</sup> *Idem.*

<sup>1790</sup> Voir, The Caribbean Catastrophe Risk Insurance Facility [en ligne] <http://www.ccrif.org/>

positive, pourquoi ne pas aller plus loin en envisageant le développement de leur propre système assurantiel ?

1237. Les assureurs peuvent aussi avoir un intérêt à s'investir dans une telle démarche. Ils pourraient, sur le long terme, développer leurs activités sur ces nouveaux marchés, jusqu'à atteindre une mutualisation suffisante du risque qui permettrait d'accroître leur stabilité financière.

1238. Une telle démarche serait donc positive pour l'ensemble des acteurs du risque et accentuerait la responsabilisation de chacun face aux changements climatiques, à savoir :

- Les populations pauvres et leurs Etats en les inscrivant dans des actions d'adaptation.
- Les pays développés par la transmission de leurs connaissances sur les risques naturels et par la participation financière dans l'adaptation au changement climatique des pays pauvres.

1239. Afin de compléter et de renforcer le dispositif de l'assurance commerciale classique et le secteur de la micro-assurance dans les pays émergents, et en développement, plusieurs voies sont envisageables. En revanche, les solutions auxquelles elles peuvent aboutir ne seront applicables à grande échelle que si de profondes réformes institutionnelles sont entreprises<sup>1791</sup>.

1240. L'assurance est donc bien un élément clef de la résilience. Afin d'éviter une inégalité supplémentaire devant le risque, l'assurance des risques climatiques devrait pouvoir perdurer, mais également être accessible à tous, en particulier dans les pays émergents en leur facilitant l'accès à cet outil. (C)

### C) Vers la reconnaissance d'un droit à l'assurance ?

1241. Selon les pays, l'assurance, n'est pas accessible à tous. Il existe une inégalité des populations face aux risques, inégalité entre Etats (pays développés/pays en voie de développements ou émergents) et au sein même des Etats (populations aisées et moins aisées). Elle résulte de la pauvreté des populations et/ou des Etats qui ne disposent pas des moyens nécessaires pour, d'une part, prévenir les risques et d'autre part, faire preuve de résilience après la catastrophe. La première raison résulte d'un manque d'information des populations face au risque et d'une absence ou d'une politique insuffisante en la matière, ainsi que d'une absence de budget.

1242. La seconde raison, qui nous intéresse davantage ici, résulte non seulement d'un manque de développement des dispositifs assurantiels, mais aussi d'un manque de culture de l'assurance dans certains pays et certaines populations.

---

<sup>1791</sup> FERRARI (J-B.), *Economie de la prévention et de l'assurance, des risques bénins aux risques majeurs*, Paris, L'Harmattan, 2011, p. 336.

1243. Par conséquent, ces populations déjà victimes de leur pauvreté, subissent plus fortement l'impact des catastrophes engendrées par le changement climatique. L'absence d'outils assurantiels transforme une catastrophe naturelle en véritable catastrophe humaine et économique.

1244. Malgré ce que l'on pourrait penser, la capacité de résilience des Etats développés est plus que perfectible. Ainsi, aux Etats-Unis, le cyclone Katrina en 2005 a montré les failles de l'organisation des secours, le manque de préparation à la catastrophe<sup>1792</sup>, les limites de leur système assurantiel<sup>1793</sup>, de la gestion de la crise, et finalement de leur capacité de résilience<sup>1794</sup>. Le ressenti et la perception de la catastrophe l'indiquent : « Cela ressemble au Sri Lanka, à Sarajevo, à quelque chose d'autre, mais pas ici, pas chez nous, pas en Amérique »<sup>1795</sup>. Cette hyperpuissance économique a montré sa vulnérabilité face au risque<sup>1796</sup> avec des populations délaissées, des interventions tardives, un Federal Emergency Management<sup>1797</sup> dépassé<sup>1798</sup>... Des millions de Néo-Orléanais n'étaient pas assurés<sup>1799</sup>. En outre, pour les personnes assurées, l'indemnisation des sinistres fut conflictuelle, avec des assureurs qui ont tenté d'échapper à leurs obligations, malgré les profits réalisés<sup>1800</sup>.

1245. Quand on voit l'impact d'une telle catastrophe sur un pays comme les Etats-Unis, il est facile de comprendre l'impact d'un tel événement sur un pays moins puissant économiquement.

---

<sup>1792</sup> Le Monde, « Cyclone Katrina : les fractures de la société américaine au grand jour », débat avec Denis Lacorne, directeur de recherche au CERI, *le monde*, 07/09/2005. [en ligne] [http://www.lemonde.fr/ameriques/chat/2005/09/05/katrina-les-fractures-de-la-societe-americaine-au-grand-jour\\_685916\\_3222.html](http://www.lemonde.fr/ameriques/chat/2005/09/05/katrina-les-fractures-de-la-societe-americaine-au-grand-jour_685916_3222.html) (07/02/2014)

<sup>1793</sup> Voir FERGUSSON (N.), *Economie de la prévention et de l'assurance, des risques bénins aux risques majeurs*, *op.cit.*, p. 173.

<sup>1794</sup> « Outre l'abandon des populations par les pouvoirs publics puis par les assureurs, le Cyclone Katrina révéla au grand jour les fractures de la société américaine. » NABETH (M.), *Des hommes et des risques, Le rôle des Assurances dans la construction des sociétés humaines*, *op.cit.*, p. 25.

<sup>1795</sup> HURET (R.), « Katrina : les eaux troubles de l'Amérique », in Critique, Penser la catastrophe, *in Critique, Penser la catastrophe, Revue générale des publications françaises et étrangères*, ed. de Minuit, 8-9/2012, n° 783-784, p. 794. [en ligne] [www.cairn.info/revue-critique-2012-8-page-794.htm](http://www.cairn.info/revue-critique-2012-8-page-794.htm). (09/02/2013).

<sup>1796</sup> « (...) cette hyperpuissance est vulnérable à l'intérieur (...) », LE Monde, « Cyclone Katrina : les fractures de la société américaine au grand jour », débat avec Denis Lacorne, directeur de recherche au CERI, *op. cit.*

<sup>1797</sup> Le Federal Emergency Management Agency (FEMA) a pour mission depuis 1979 la gestion des catastrophes aux Etats-Unis.

<sup>1798</sup> Voir notamment, HURET (R.), *op.cit.*, pp. 794-803.

<sup>1799</sup> Courrier International, « Des milliers de Néo-Orléanais n'étaient pas assurés contre les inondations », 17/10/2005, [en ligne] <http://www.courrierinternational.com/breve/2005/10/17/des-milliers-de-neo-orleanais-n-etaient-pas-assures-contre-les-inondations> (07/02/2014.)

<sup>1800</sup> Voir FERGUSSON (N.), *Economie de la prévention et de l'assurance, des risques bénins aux risques majeurs*, *op. cit.*, pp. 173 à 175 ; MAURIAC (L.), « Après Katrina : l'eau, l'air et les compagnies d'assurances », *Libération* 25/05/2006.

[http://www.liberation.fr/economie/2006/05/25/apres-katrina-l-eau-l-air-et-les-compagnies-d-assurances\\_40469](http://www.liberation.fr/economie/2006/05/25/apres-katrina-l-eau-l-air-et-les-compagnies-d-assurances_40469) (14/05/2012).

1246. En revanche, paradoxalement l'île de Sumatra a connu une « bonne gestion », après le Tsunami en 2004. Celle-ci est due en grande partie à la médiatisation mondiale de la catastrophe<sup>1801</sup>, permettant le déploiement d'une aide internationale exceptionnelle<sup>1802</sup>. On réalise alors que l'aide internationale et l'intervention étatique pour certains Etats suite à une catastrophe sont essentielles.
1247. En outre, l'assurance est également primordiale. Elle permet de garantir une indemnisation appropriée et ne correspond pas à une simple assistance comme les aides étatiques, mais permet une réelle indemnisation des dommages aux biens, permettant aux victimes de reconstruire leurs conditions de vie. Avec des systèmes assurantiels inexistant, inefficaces ou insuffisants, que va-t-il se passer lorsqu'un pays comme le Bangladesh sera submergé à plus de 17% de son territoire ?<sup>1803</sup> Ou lorsque des villes comme New-York commenceront à subir des submersions de quartiers et des dommages aux équipements ? (comme cela s'est déjà passé pour plusieurs secteurs du quartier de Brooklyn et de Manhattan en juillet 2014<sup>1804</sup>).
1248. Comme le propose Neil Fergusson, en l'absence d'assurance « la seule alternative serait *in fine* de nationaliser les catastrophes naturelles, ouvrant ainsi un passif infini auprès des gouvernements ? »<sup>1805</sup>. Certains gouvernements n'en auront pas les moyens, d'autres manqueront de volonté. Les personnes soumises aux risques littoraux devraient se replier à l'intérieur des terres, mais sans assurance et sans aide étatique, elles n'auront aucun moyen de se reconstruire.
1249. Ainsi, l'absence ou le désengagement des assureurs sur la couverture de certains risques climatiques, notamment de la submersion marine, pourrait avoir des conséquences désastreuses pour une partie de la population. Dans ces conditions, il est facile de prévoir un risque exponentiel d'accroissement d'une population pauvre<sup>1806</sup> et vulnérable du fait du changement climatique, d'ici une décennie ou deux. Cette théorie s'applique pour le phénomène d'élévation du niveau marin, mais vaut également pour l'ensemble des risques naturels présents et à venir.

---

<sup>1801</sup> « (...) de nombreux observateurs n'hésitent pas à qualifier ce cataclysme de première catastrophe naturelle mondialisée », OZER (P.), De Longueville (F.), « Tsunami en Asie du Sud-Est : retour sur la gestion d'un cataclysme naturel apocalyptique », *Cybergeo : European Journal of Geography, Environnement, Nature, Paysage*, document 321, 14/10/ 2014, [en ligne] <http://cybergeo.revues.org/3081> (07/02/2014).

<sup>1802</sup> *Idem.*

<sup>1803</sup> GUION (A.), *Bengladesh, bientôt submergé ?*, le monde grand format, 25/11/2010 [en ligne] [http://www.lavie.fr/hebdo/2010/3404/bangladesh-bientot-submerge-23-11-2010-11809\\_176.php](http://www.lavie.fr/hebdo/2010/3404/bangladesh-bientot-submerge-23-11-2010-11809_176.php) (20/01/2011)

<sup>1804</sup> Voir notamment FOUCART (S.), « A New-York, des risques d'inondations multipliés », 06/05/2014, [en ligne]

[http://www.lemonde.fr/planete/article/2014/05/06/a-new-york-des-risques-d-inondations-](http://www.lemonde.fr/planete/article/2014/05/06/a-new-york-des-risques-d-inondations-multiplies_4412190_3244.html)

[multiplies\\_4412190\\_3244.html](http://www.lemonde.fr/planete/article/2014/05/06/a-new-york-des-risques-d-inondations-multiplies_4412190_3244.html), (09/08/2014) et GRAVEL (F.), « New-york face à la hausse du niveau de la mer », *Urbabillard*, 26/08/2013, [en ligne]

<http://urbabillard.wordpress.com/2013/08/26/new-york-face-a-la-hausse-du-niveau-de-la-mer/> (09/08/2014)

<sup>1805</sup> FERGUSSON (N.), *op. cit.*, p. 176.

<sup>1806</sup> V. §1221 s.

1250. Par conséquent, pour éviter qu'un tel schéma ne se réalise, une hypothèse pourrait être envisagée : l'assurance ne devrait-elle pas être considérée comme un droit ? Un droit accessible à tous ? Pourrait-on imaginer une obligation de souscrire une assurance, qui soit prise en charge par l'Etat pour les populations n'en ayant pas les moyens financiers ? La création d'un tel principe pourrait effectivement trouver son fondement dans plusieurs principes.

1251. En premier lieu, l'obligation de sécurité de l'Etat, qui n'est pas selon Antoine Granger, « un droit fondamental, (...) mais un devoir de l'Etat qui dans notre corpus juridique prend la forme d'un objectif de valeur constitutionnelle » est en outre de plus en plus présent à travers la responsabilité. L'administré peut ainsi « demander à bénéficier d'une réparation lorsque l'action étatique n'aurait pas permis de dissiper la menace »<sup>1807</sup>. Celle-ci contraint l'Etat à être toujours plus vigilant dans la protection de ses administrés, et rien ne semble exclure sa consécration en tant que droit fondamental dans le futur notamment en l'assimilant au droit à la sûreté. Ce dernier est consacré à la fois par la déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789<sup>1808</sup>, et par la déclaration Universelle<sup>1809</sup>. Pour une partie de la doctrine cette notion serait une sorte de traduction française de l'habeas corpus<sup>1810</sup>, pour l'autre partie elle doit s'entendre au sens large<sup>1811</sup> et pourrait dès lors inclure la sécurité. De plus, on retrouve cette notion de sûreté au sein de l'article L. 111-1 du Code de la sécurité intérieure qui dispose que « la sécurité est un droit fondamental et l'une des conditions de l'exercice des libertés individuelles et collectives... ». Ainsi, il semble que le droit à la sûreté ait un bel avenir, et que l'Etat pourrait voir sa responsabilité engagée sur ce fondement.

1252. En deuxième lieu, le droit à la dignité pourrait fonder le principe d'un droit à l'assurance. La dignité humaine est consacrée dans un certain nombre de textes internationaux et nationaux<sup>1812</sup>. En France, la sauvegarde de la dignité humaine a une valeur constitutionnelle<sup>1813</sup>. Cette notion s'est étendue au fil des ans à différentes branches du droit. En ce sens, la dignité humaine peut se traduire par la possibilité

---

<sup>1807</sup> GRANGER (A.), « Existe-t-il un droit fondamental à la sécurité ? », *Droit constitutionnel*, [en ligne] <http://www.droitconstitutionnel.org/congresParis/comC8/GrangerTXT.pdf> (08/10/2014)

<sup>1808</sup> Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen de 1789, art. 2 : « *Le but de toute association politique est la conservation des droits naturels et imprescriptibles de l'Homme. Ces droits sont la liberté, la propriété, la sûreté, et la résistance à l'oppression* ».

<sup>1809</sup> Déclaration Universelle des Droits de l'Homme du 10 décembre 1948, Art. 3 : « *Tout individu a droit à la vie, à la liberté et à la sûreté de sa personne.* »

<sup>1810</sup> GRANGER (A.), *op. cit.*

<sup>1811</sup> V. JOURDAIN (P.), « Existe-t-il un droit subjectif à la sécurité ? », in *Qu'en est-il de la sécurité des personnes et des biens ?*, Acte colloque des 19 et 20 octobre 2006, Les travaux de l'IFR, Mutation des normes juridiques N° 7, Presses universitaires des sciences sociales ; MODERNE (F.), « Sûreté », in *Dictionnaire Constitutionnel*, PUF, Paris, 1992, pp. 1006-1007. de Toulouse, 2008

<sup>1812</sup> Conseil Constitutionnel en date du 27 juillet 1994 (33-344 DC, Bioéthique, GD n°24.)

<sup>1813</sup> Principe à valeur constitutionnelle affirmé par la décision du Conseil Constitutionnel, *Idem*. Cette décision « *le fait émerger de manière très heureuse- du texte qui le contenait* » ; V. FAVOREU (L.), GAIA (P.), GHEVONTIAN (R.) *et al*, *Droit des Libertés Fondamentales*, précis Dalloz 6<sup>ème</sup> édition, pp. 167-168.

pour toute personne de disposer d'un logement décent<sup>1814</sup>. Est-il respectueux de la dignité d'une personne de la laisser perdre son bien sans aucune possibilité de se reconstruire ? Est-ce digne pour des familles de se retrouver sans foyer ?

1253. Ainsi, ne pourrait-on pas envisager, dans une vision prospective, que s'il n'existe pas d'obligation pour l'Etat de construire des ouvrages de défense contre la mer<sup>1815</sup>, il conviendrait de rendre la population résiliente en mettant en place par exemple des mesures de recul stratégique anticipé<sup>1816</sup>, afin d'éviter non seulement l'atteinte à la sûreté des personnes mais aussi à la dignité. Et une telle démarche pourrait se traduire non seulement par l'assistance, mais aussi par l'assurance. Un tel système pourrait fonctionner en préservant le système assurantiel français et en développant un modèle semblable à celui-ci dans les autres pays.

1254. Par conséquent, ne pourrait-on pas considérer que le fait pour un Etat de rester inactif, de ne pas anticiper le changement climatique et de ne pas mettre en œuvre tout ce qui est en sa possession pour y faire face serait susceptible de porter atteinte non seulement à la sûreté de la personne mais aussi à la dignité humaine ?

1255. Enfin, en allant encore plus loin, ne pourrait-on pas étendre le raisonnement de l'arrêt Tatar précédemment cité<sup>1817</sup>, rendu par la Cour européenne des Droits de l'Homme aux événements naturels. En effet, la cour a reconnu la violation de l'article 8 de la Convention de Sauvegarde des Droits et Libertés Fondamentales<sup>1818</sup>, « droit au respect de la vie privée et familiale », en raison d'un manquement de l'Etat à son obligation de mise en place d'un certain nombre de règles spécifiques adaptées aux installations industrielles. Ainsi, il serait possible d'envisager un manquement de l'Etat à son obligation de mise en place d'un certain nombre de règles spécifiques adaptées aux risques de submersions marines, comme par exemple la mise en place d'un PPRI sur le fondement de l'article 8 de la Convention Européenne des droits de l'homme<sup>1819</sup>.

1256. Dans ces conditions, la mise en place de l'assurance semble un outil adéquat pour garantir aux populations amenées à être délocalisées un logement décent et couvrir en même temps la responsabilité de l'Etat et des collectivités en la matière, face à l'ensemble des droits qui seraient susceptibles d'être invoqués devant une cour dans l'avenir.

1257. Ainsi, une « assurance obligatoire minimale » pourrait être envisagée et ce plus particulièrement en France pour permettre la couverture de l'ensemble des risques naturels et climatiques comme c'est aujourd'hui le cas via le régime d'indemnisation des catastrophes naturelles, afin d'éviter ou limiter les éventuels engagements de

---

<sup>1814</sup> Conseil Constitutionnel, Décision n°94-359 DC du 19 janvier 1995.

<sup>1815</sup> V. *supra* §179 s.

<sup>1816</sup> V. *supra* §642 s.

<sup>1817</sup> V. *supra* §181 s.

<sup>1818</sup> Convention de Sauvegarde des Droits et Libertés Fondamentales, signée à Rome, le 4 novembre 1950

<sup>1819</sup> *Idem*.

responsabilité de l'Etat. Une consécration de ce droit permettrait de ne plus accepter les exclusions de garantie en matière de catastrophes naturelles susceptibles de se produire dans quelques décennies. En revanche, la contrepartie de ce droit devrait bien évidemment être une prévention renforcée. Il ne peut y avoir un droit à l'assurance sans une contrepartie de l'assuré. Ainsi, le respect de l'application des règles de prévention devra être fortement contrôlé pour éviter la déresponsabilisation engendrée par la loi du régime d'indemnisation des catastrophes naturelles de 1982<sup>1820</sup>. Pour ce faire, « il conviendrait notamment de vérifier que l'assuré a pris toutes les mesures habituelles pour prévenir un dommage futur »<sup>1821</sup>. Mais comme le soulève le CERDACC, un tel contrôle est-il « techniquement réalisable »<sup>1822</sup> ?

1258. Cette assurance ne couvrirait probablement pas l'ensemble du dommage, cependant, elle permettrait aux sinistrés de partir avec un « pécule minimal » garanti.

1259. Cette proposition de consacrer un droit à l'assurance peut sembler utopique et complexe. En revanche, nous évoluons dans une société toujours plus protectrice et judiciarisée. Il convient à ce titre d'évoquer le procès de la catastrophe due au séisme d'Aquila, en Italie, en 2009 : sept sismologues Italiens ont été condamnés à 6 ans de prison, à l'interdiction à vie de toute fonction publique et au versement de 7 millions aux victimes<sup>1823</sup>. Ils ont été condamnés pour homicide involontaire « pour avoir sous-estimé le danger d'un séisme dans les Abruzzes »<sup>1824</sup> qui a causé la mort de 308 personnes. Or, l'ensemble de la communauté scientifique s'accorde sur le fait que ce séisme ne pouvait être prévisible<sup>1825</sup> et qu'un tel jugement est « hallucinant »<sup>1826</sup>.

1260. Dans ces conditions, il n'est pas exclu que dans quelques dizaines d'années un tel droit soit consacré au niveau national ou du moins dans les pays les plus développés afin de permettre « à l'Etat providence de « se défausser » de certains risques sur les assureurs »<sup>1827</sup>, et afin de permettre surtout une indemnisation convenable des victimes. Pour ce faire l'Etat devrait aider à l'assurance des plus pauvres, une sorte de « couverture risque universelle », en généralisant aux catastrophes la couverture assurantielle, comme les systèmes de protection sociale de

---

<sup>1820</sup> Loi 82-600 du 13 juillet 1982 relative à l'indemnisation des victimes de catastrophes naturelles, JORF du 14 juillet 1982 page 2242.

<sup>1821</sup> STEINLE-FEUERBACH (M-F), (Coord.), *Programme risque inondation. Inondation: responsabilité et force majeure*, 02/2002, p. 124 [en ligne]

[http://www.cerdacc.uha.fr/data/p5/pdf/pdf\\_content/Rapport.Inondations.responsabilites.et.force.majeure.pdf](http://www.cerdacc.uha.fr/data/p5/pdf/pdf_content/Rapport.Inondations.responsabilites.et.force.majeure.pdf)

<sup>1822</sup> *Idem.*

<sup>1823</sup> BILLET (P.), « Catastrophes naturelles : le retour du bouc émissaire ? », *Droit de l'environnement et du développement durable*, 02/2013, p. 3.

<sup>1824</sup> *Idem.*

<sup>1825</sup> JOZSEF (E.), « Onde de choc après le jugement de l'Aquila », *Libération*, 23/10/2012, [en ligne]

[http://www.liberation.fr/monde/2012/10/23/onde-de-choc-apres-le-jugement-de-l-aquila\\_855403](http://www.liberation.fr/monde/2012/10/23/onde-de-choc-apres-le-jugement-de-l-aquila_855403) (31/05/2014);

<sup>1826</sup> *Idem.*

<sup>1827</sup> DANIEL (J-P), « Peut-on tout assurer ? », *Constructif*, n°10, 02/2005, [en ligne]

[http://www.constructif.fr/bibliotheque/2005-2/peut-on-tout-assurer.html?item\\_id=2623](http://www.constructif.fr/bibliotheque/2005-2/peut-on-tout-assurer.html?item_id=2623) (31/05/2014)

la santé existant dans beaucoup de pays développés (couverture médicale universelle en France).

1261. Pour aller plus loin, l'assurance devrait-elle être considérée comme un droit au même titre que la propriété privée ? Effectivement, à quoi bon avoir une propriété, si ce droit, consacré par la Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen ainsi que par la Cour Européenne des Droits de l'Homme, peut disparaître en quelques secondes ? Certes, le préambule de la Constitution du 27 octobre 1946 dispose que « la nation proclame la solidarité et l'égalité de tous les Français devant les charges qui résultent des calamités nationales ». Mais jusqu'où va cette solidarité ? Si le régime d'indemnisation posé par la loi de 1982 venait à disparaître, on se retrouverait dans une situation similaire aux années antérieures à la création du régime. Dès lors, la solidarité reposerait finalement sur diverses aides publiques, « limitées et très inférieures au montant des dommages subis <sup>1828</sup> ». Par conséquent, un droit minimal à l'assurance des catastrophes naturelles constituerait une avancée majeure pour les victimes des pays les plus vulnérables aux risques climatiques. Il ne faut certes pas tout attendre des assureurs mais pour autant, l'assurance a un rôle majeur à jouer dans la résilience de la société et dans la réduction de la pauvreté.

1262. **Conclusion section 2** - L'assurance, la réassurance et les mécanismes de marché peuvent permettre de garantir la couverture des risques. En ce sens, des propositions peuvent être faites pour inciter à de nouveaux mécanismes assurantiels et favoriser ainsi la couverture de phénomènes nouveaux tels que le phénomène d'élévation du niveau marin.

1263. L'assurance est une entité majeure de l'adaptation au changement climatique. Si elle venait à se retirer du marché pour la couverture de certains risques, on se trouverait dans une situation extrême qui correspondrait en France à une véritable régression qui nécessiterait une forte intervention étatique. Afin d'éviter ce type de solution, il devient urgent d'anticiper les changements à venir.

1264. **Conclusion Chapitre 2** - Il serait opportun de reformer le droit des assurances pour qu'il s'inscrive dans la durée et puisse faire face aux bouleversements assurantiels engendrés par le changement climatique. Cette réforme devrait être concertée, accès sur la prévention, reposant à la fois sur un effort partagé entre assureurs et assurés, mais aussi sur la collaboration des acteurs publics et des acteurs privés.

1265. La modulation des primes ou des franchises des assurés semble être un bon outil d'incitation à la prévention. En revanche, elle est discriminante envers les populations les moins aisées. Celles-ci n'auront peut-être pas les moyens de

---

<sup>1828</sup> BIDAN (P.), "Indemnisation des catastrophes naturelles : de la naissance vers l'âge adulte", *Revue Risque, Les cahiers de l'assurance*, 06/2000 n°42, p. 80.



déménager ou d'assurer leur habitation. En outre, il n'est pas sûr qu'une simple modulation soit suffisante pour rassembler les capitaux nécessaires aux assureurs en vue de faire face aux changements climatiques. Dans un objectif d'équité, il est donc nécessaire de trouver des mécanismes de compensation, qui pourraient passer par la couverture de risques sur les marchés financiers.

1266. Des solutions doivent être trouvées pour permettre à l'ensemble des populations de faire face au risque et améliorer leur résilience face à la crise. La collaboration entre acteurs privés et acteurs publics semble être la méthode la plus adéquate pour faire face aux changements climatiques et en amoindrir les impacts. Néanmoins, les efforts doivent être consentis par l'ensemble des acteurs. Ces dernières années, la volonté des assureurs d'intervenir dans la prévention a été forte, mais leur démarche ne peut pas s'avérer efficace si les acteurs publics ne font pas eux même appliquer les outils de la prévention. On ne peut pas tout attendre des assureurs. Ils représentent probablement une des solutions, mais ne peuvent pas être la seule solution.

1267. **Conclusion titre 2** - Les assureurs se trouvent confrontés à de nouveaux types de risques. Ils passent effectivement de la gestion d'un risque, celui de la submersion marine, à la gestion d'un phénomène, celui de l'élévation du niveau marin. La submersion marine ponctuelle, en raison de sa récurrence et la submersion marine permanente soulèvent tous les deux des questions relatives à leur assurabilité.

1268. La première interpelle quant à son caractère exceptionnel en raison de sa récurrence. La seconde soulève des doutes quant à son assurabilité, concernant la présence ou non de l'aléa, élément indispensable au contrat d'assurance. Ces questions si elles ne sont pas véritablement tranchées pour le moment, amènent le juriste à s'interroger sur de nouvelles pistes juridiques pour permettre d'une part, de pérenniser le régime et d'autre part, d'apporter une couverture, aux conséquences de ces éventuels événements.

1269. Dans cette optique, le droit des assurances doit être réformé. Il devra notamment trouver de nouveaux moyens de financements (notamment création d'un fonds littoral) et accentuer la prévention (notamment par la modulation des franchises et primes).

1270. **Conclusion partie 2** - Les assureurs sont parmi les acteurs centraux de la chaîne du risque. Ils peuvent intervenir tant en amont qu'en aval de la catastrophe et sont dès lors à même d'influencer les comportements des assurés afin de les rendre plus responsables.

1271. En revanche, le droit positif, ancré dans une vision de court terme a montré ses limites. Il convient désormais d'adapter les systèmes indemnitaires aux évolutions humaines et environnementales (changement climatique), d'engager donc des

réflexions prospectives à même d'inscrire le régime d'indemnisation des catastrophes naturelles dans la durée, tout en apportant une couverture contre les risques « nouveaux » tels que la submersion marine et le phénomène d'élévation du niveau marin.

## Conclusion générale

1272. La submersion marine est un véritable enjeu tant humain qu'économique. Le système législatif actuel dispose d'outils essentiels à son appréhension. En revanche, aujourd'hui, la problématique de la submersion marine devient plus complexe dans le contexte du changement climatique. Il ne convient plus seulement de prévenir le risque de submersion temporaire, mais il convient également de gérer à long terme le phénomène de submersion permanente.
1273. Si la première est juridiquement encadrée par les textes actuels, et si des dispositifs indemnitaires et de financement permettent à court terme de mettre en œuvre les mesures nécessaires pour y faire face et ainsi rendre la société résiliente à la catastrophe, il n'est en revanche pas certain que ces dispositifs puissent être pérennisés. En effet, la recrudescence des événements met à mal les mécanismes financiers et indemnitaires et révèle les limites d'une politique de prévention et de gestion des risques de court terme.
1274. S'agissant du processus d'élévation du niveau marin, il semble souhaitable d'envisager pour ce phénomène des politiques spécifiques s'inscrivant dans une vision prospective à l'image de la relocalisation des activités et des biens. Cette méthode n'est pas un simple outil de prévention, c'est un outil d'adaptation qui s'inscrit pleinement dans le contexte actuel et futur des risques côtiers. Afin de mettre en œuvre les nouvelles politiques de gestion du littoral, il convient d'élaborer de nouveaux outils financiers pour les accompagner.
1275. Il devient urgent de s'adapter au changement climatique et à ses conséquences. Pour que cette adaptation se révèle efficace, la solution ne peut uniquement provenir des pouvoirs publics ou des assureurs car la responsabilisation de l'intégralité des acteurs est nécessaire, chacun devant prendre conscience de sa vulnérabilité face aux changements globaux.
1276. De plus, à côté des outils de prévention, d'adaptation et d'anticipation il reste nécessaire d'étudier les causes du changement climatique. Il serait vain de chercher à régler les conséquences d'un problème sans en étudier sa source. Le développement de plans d'actions et de stratégies sur le climat, sont désormais insuffisants, des actions concrètes et effectives doivent être menées pour véritablement agir et limiter les répercussions des activités humaines sur le climat.
1277. En effet, les objectifs de Copenhague en 2009 sur le climat<sup>1829</sup> ont été un échec<sup>1830</sup>, aucun accord contraignant n'a été adopté, le sommet de New-York en

---

<sup>1829</sup> Sommet de Copenhague sur le climat, 7 au 18 décembre 2009, COP 15.

<sup>1830</sup> ZACCAI (E.), « L'échec de Copenhague en perspective », *ed. Esprit*, 02/2010, pp6 à 13.

septembre 2014<sup>1831</sup> a émis des propositions, mais rien d'engageant pour les chefs d'Etats actuels. Il convient désormais de voir si la conférence de Paris sur le climat en 2015<sup>1832</sup> sera davantage coercitive.

1278. Il semblerait qu'une véritable volonté de changement fasse défaut. Sans compter sur l'influence de grands groupes économiques tels que certains transporteurs ou certaines firmes pétrolières<sup>1833</sup> pour qui les bouleversements climatiques, comme par exemple la fonte de la banquise en Antarctique, représentent un attrait financier. Ces enjeux économiques forts, basés sur les conséquences désastreuses du changement climatique, font partie des freins à une nécessaire politique globale de changement.

1279. Par conséquent, tant que l'aspect économique l'emportera sur l'aspect écologique, il sera difficile, voire impossible d'atténuer véritablement le changement climatique et ses conséquences.

1280. Il apparaît qu'une des solutions pour lutter efficacement contre le changement climatique, serait d'« établir des liens entre le changement climatique et les droits de l'homme »<sup>1834</sup>.

1281. Il conviendrait ainsi de s'intéresser à l'idée d'une possible troisième génération de droits fondamentaux. Ce concept de droits de troisième génération repris notamment par Charles Reiplinger remonte aux années 1970, et représente l'émergence « de nouveaux concepts juridiques, qui prennent la forme de droits subjectifs, et sur lesquels on revendique de plus en plus le statut de droit de l'homme, concrètement afin de les rendre effectifs par le biais d'une protection internationale »<sup>1835</sup>. Il s'agirait de droit collectif, en l'occurrence de la lutte contre les effets du changement climatique afin d'obtenir « [...] le droit de vivre dans des conditions satisfaisantes, dans un environnement dont la qualité permettent de vivre dans la dignité et le bien-être », conformément au premier principe de la déclaration de Stockholm de 1972. Ainsi, la lutte contre le réchauffement climatique passerait nécessairement par la restriction des droits fondamentaux de la première génération<sup>1836</sup>, à savoir notamment la liberté du commerce et de l'industrie « On peut

---

<sup>1831</sup> Sommet de New-York sur le climat, 23 septembre 2014.

<sup>1832</sup> Conférence de Paris sur le climat du 30 novembre au 15 décembre 2015, COP 21.

<sup>1833</sup> V. notamment, ASTILL (J.), Arctique, La banquise fond ? Sus à l'or noir!, *Courrier international*, 16/08/2012, [en ligne] <http://www.courrierinternational.com/article/2012/08/16/la-banquise-fond-sus-a-l-or-noir> (18/11/2014)

<sup>1834</sup> COURNIL (C.), COLARD-FABREGOULE (C.), *Changements climatiques et défis du droit*, ed. Bruyant, Bruxelles 2010, p. 248 ; Voir en ce sens NATION UNIES, AG, *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*, 15/01/2009.

<sup>1835</sup> REIPLINGER (C.), L'évolution des droits fondamentaux et du climat, réflexions sur les droits fondamentaux de la troisième génération, in *Changements climatiques et défis du droit*, Bruxelles 2010, p. 280.

<sup>1836</sup> *Ibid*, p. 286.

de moins en moins polluer et on tolère de moins en moins les activités industrielles qui sont à l'origine du réchauffement climatique »<sup>1837</sup>.

1282. En revanche, pour y parvenir les normes devront être repensées à l'aune des impacts des changements climatiques tant du point de vue des effets sur les populations que sur les milieux. Ainsi, « un travail de conceptualisation reste à entreprendre afin que la protection des droits fondamentaux se mette au service de la lutte contre les changements climatiques »<sup>1838</sup>.

---

<sup>1837</sup> *Idem*, p. 287.

<sup>1838</sup> COURNIL (C.), COLARD-FABREGOULE (C.), *Changements climatiques et défis du droit*, ed. Bruyant, Bruxelles 2010, p. 426.



## ANNEXES

---

**Annexe 1 :** Carte comparative des zones inondées par la tempête Sandy (2012) et les prévisions du plan 100 year floodplain (1983)

**Annexe 2 :** Tableau de projections de l'élévation du niveau des mers en fonction de différents scénarios de réchauffement climatique.

**Annexe 3 :** Tableau de comparaisons du nombre et de l'origine des catastrophes sur la période 1970-2014.

**Annexe 4 :** Evolution de l'urbanisation à la Faute-sur-Mer en zone inondable depuis 1950.

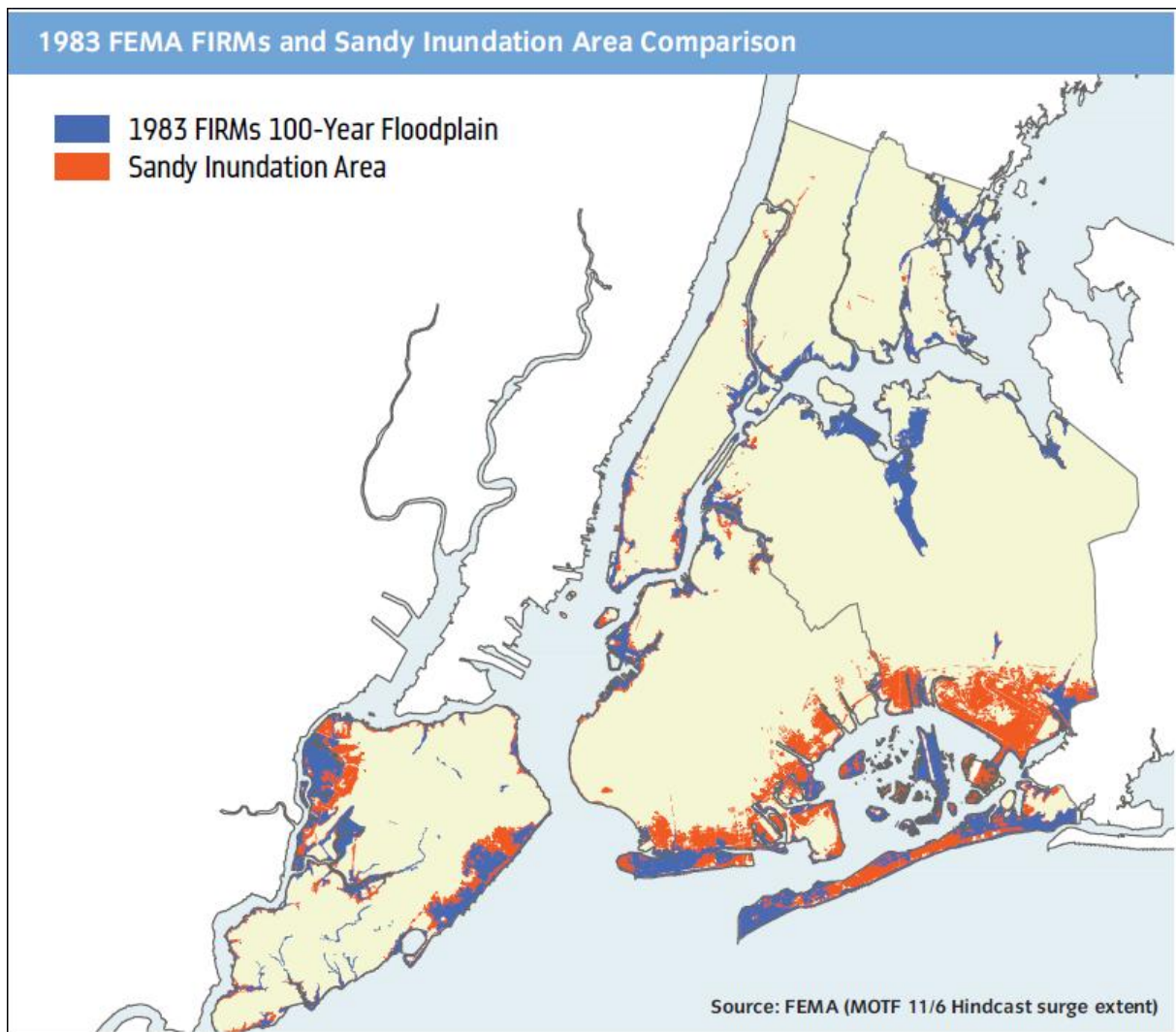
**Annexe 5 :** Surface terrestre submergées lors de la tempête Xynthia.

**Annexe 6 :** Le responsable de la digue.

**Annexe 7 :** La prévention des risques des missions partagées.

ANNEXE 1 :

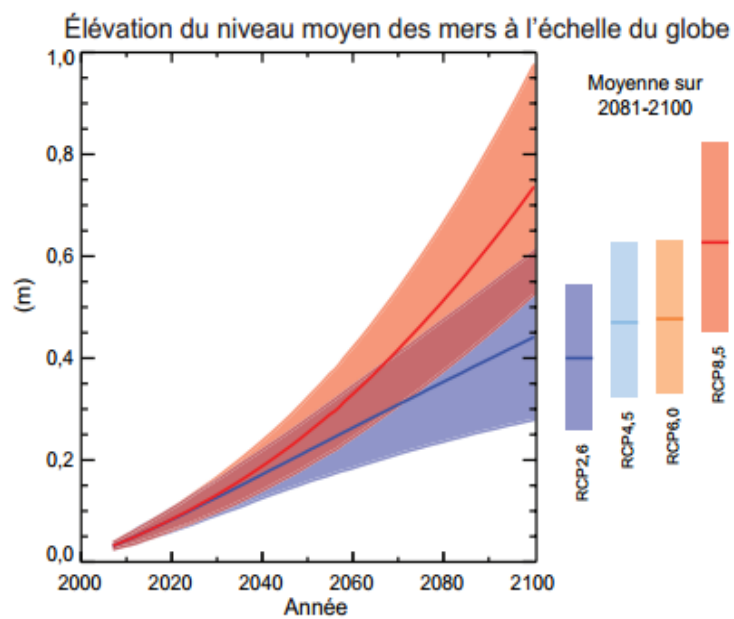
Carte comparative des zones inondées par la tempête Sandy (2012) et les prévisions du plan 100 year floodplain (1983).





## ANNEXE 2 :

Tableau de projections de l'élévation du niveau des mers en fonction de différents scénarios de réchauffement climatique.



**Figure RID.9 |** Projections de l'évolution du niveau moyen des mers au cours du XXI<sup>e</sup> siècle par rapport à la période 1986-2005, réalisées en combinant les modèles CMIP5 et les modèles basés sur les processus, pour les deux scénarios RCP2,6 et RCP8,5. La plage *probable* estimée est indiquée sous la forme d'une zone de couleur. Les intervalles *probables* estimés pour les moyennes sur la période 2081-2100 pour tous les scénarios RCP sont indiqués sous la forme de bandes verticales de couleur et la valeur médiane correspondante, sous la forme d'une ligne horizontale. Pour obtenir davantage de détails techniques, voir les annexes du Résumé technique. (tableau 13.5, figures 13.10 et 13.11; figures RT.21 et RT.22)

Source : GIEC, Changement climatique 2013, Les éléments scientifiques, résumé à l'intention des décideurs.

## ANNEXE 3 :

### Evolution des catastrophes naturelles de 1970 à nos jours.

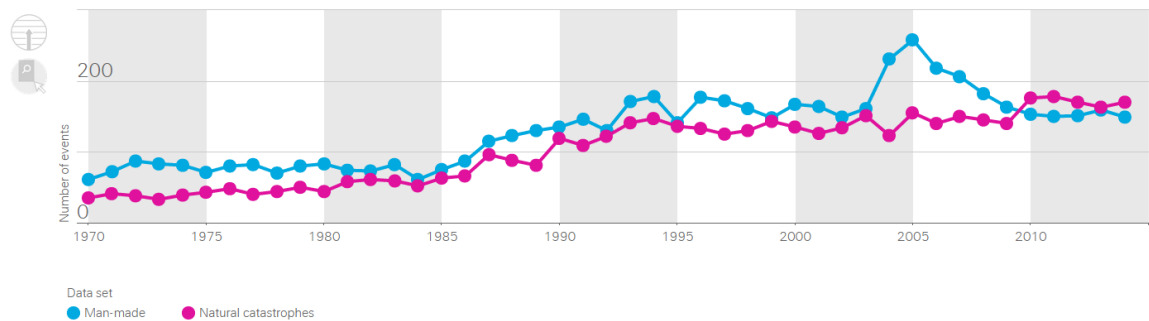
Number of events

Swiss Re

Time

1970 – 2014

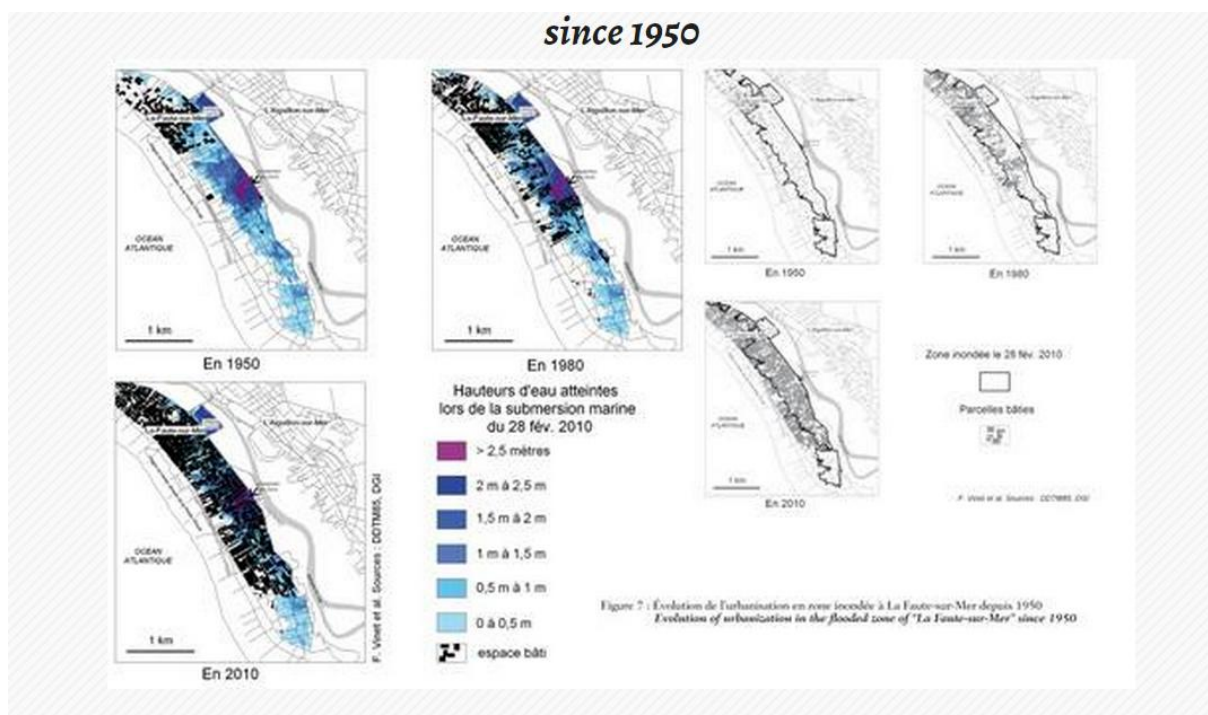
Region: worldwide



Source: *sigma* world insurance database  
© 2013 Swiss Re Economic Research & Consulting. All Rights Reserved

## ANNEXE 4 :

Evolution de l'urbanisation à la Faute-sur-Mer en zone inondable depuis 1950.

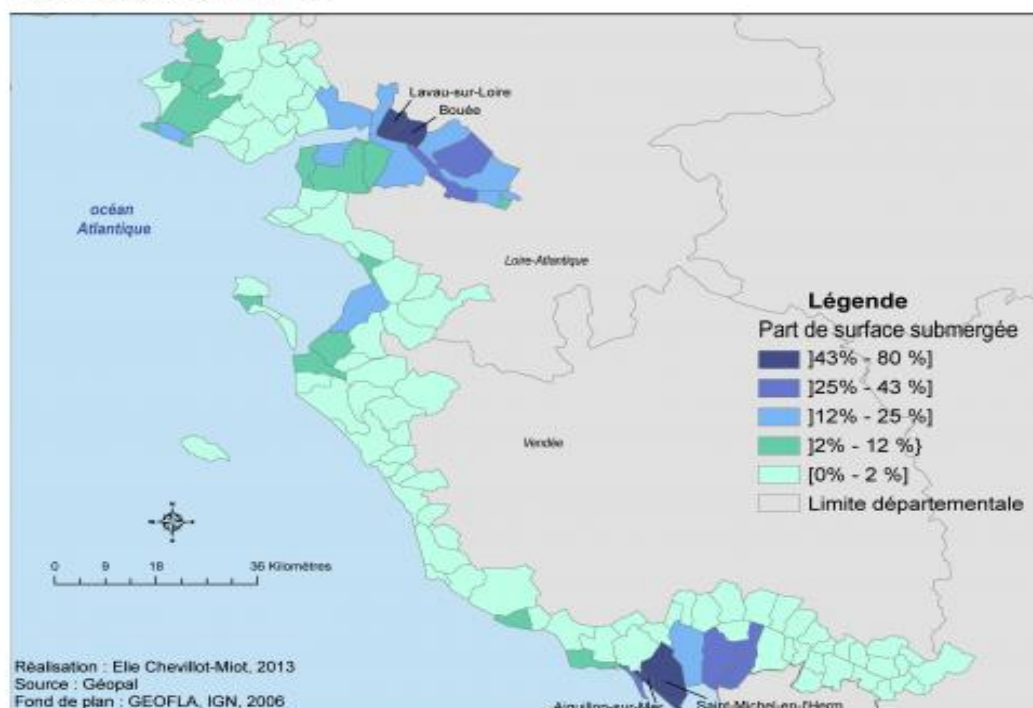


Source :VINET (F.) et al., in Le processus de production du risque « submersion marine en zone littorale : l'exemple des territoires Xynthia, Norois 01/2012.

ANNEXE 5 :

Surface terrestre submergée lors de la tempête Xynthia.

**Figure 4. Surface terrestre submergée lors de la tempête Xynthia (2010) en région Pays de la Loire.**

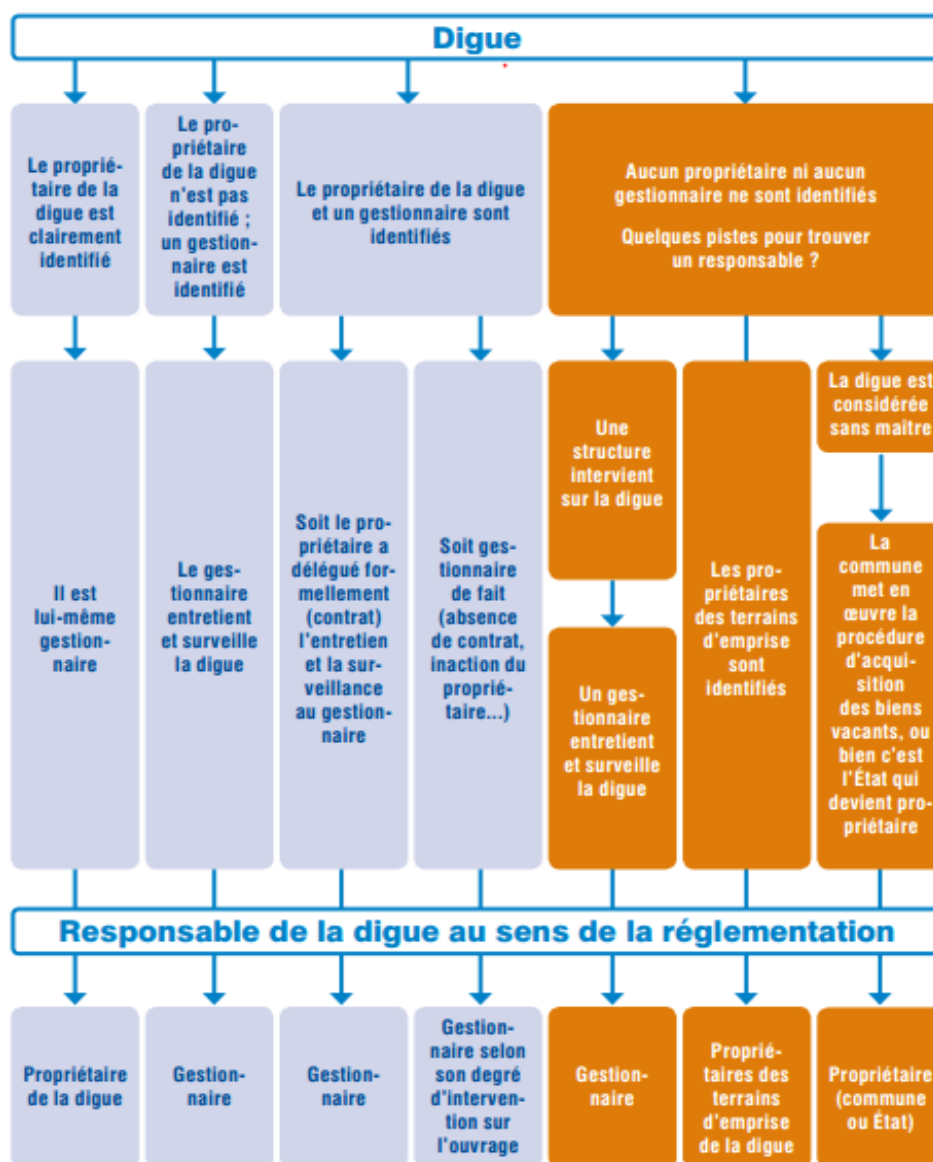


Agrandir Original (png, 147k)

ANNEXE 6 :

Le responsable de la digue.

## Comment identifier le responsable d'une digue au sens de la réglementation ?



Ce tableau propose plusieurs pistes permettant d'identifier la personne qui a la charge de l'ouvrage : le responsable de la digue au sens de la nouvelle réglementation (propriétaire ou gestionnaire). Les encadrés orange correspondent à des pistes d'identification d'un responsable de la digue.

Source : CEPRI, les digues de protection contre les inondations, mars 2010.

## ANNEXE 7 :

# La prévention des risques : des missions partagées

Dispositif de prévention	Missions de l'État, par l'intermédiaire du préfet	Mission de la commune, sous la responsabilité du maire	Mission des EPCI	Devoir du citoyen
Analyse des risques	<p><b>Évaluer</b> les risques.</p> <p><b>Localiser</b> les risques.</p> <p><b>Afficher</b> les risques : l'État a le devoir d'informer les collectivités des risques majeurs présents sur le territoire grâce au porté à connaissance (PAC) [art. L.121-2, R.121-1 et suivants du Code de l'urbanisme].</p>	<p>Une meilleure connaissance des risques et des pratiques locales pour y faire face est à l'initiative des collectivités (pas d'obligation légale).</p> <p>Mise en place des <b>repères de crues</b>.</p> <p><b>Transmettre</b> : lorsque le maire est en possession d'informations utiles, il a l'obligation de les transmettre au préfet [art. L.2212-2-5° du CGCT].</p> <p><b>Prévenir</b> le risque : à partir du PAC, la commune met en œuvre des mesures de prévention pour gérer le territoire, gérer la crise et informer la population</p>	<p>Si une des compétences mobilisées par le dispositif de prévention a été transférée, l'EPCI est responsable de la mise en œuvre des mesures appropriées. Les pouvoirs de police du maire ne peuvent être transférés.</p>	<p><b>Transmettre</b> sa connaissance.</p> <p><b>S'informer</b>, être acteur de sa sécurité</p>
Gestion du territoire	<p>Élaboration du plan de prévention des risques (<b>PPR</b>) [art. L.562 du Code de l'environnement].</p> <p>Imposition de Servitude d'Utilité Publique (<b>SUP</b>) [art. R.126-1 du Code de l'urbanisme].</p> <p><b>Association</b> dans les documents d'urbanisme.</p> <p>A posteriori, <b>contrôle de légalité</b> sur les documents d'urbanisme.</p> <p><b>Délocalisation</b> (expropriation, acquisition amiable).</p> <p>Gestion du <b>FPRNM</b>.</p> <p><b>Commission départementale</b> des risques naturels majeurs.</p>	<p>Prise en compte des risques dans les <b>documents de planification</b> [art. L.121-1 du Code l'urbanisme].</p> <p>Intégration des <b>servitudes</b>.</p> <p><b>Autorisation d'urbanisme</b> : un permis de construire peut être refusé ou n'être accordé que sous réserve de prescriptions spéciales [art. R.111-2 du Code de l'urbanisme].</p> <p><b>Travaux</b> de protection et de prévention.</p> <p><b>Politique foncière</b>.</p> <p><b>Urbanisme opérationnel</b> (OPAH).</p>	<p>Prise en compte des risques dans la gestion du territoire via le <b>SCOT</b> (compétences obligatoires en aménagement de l'espace et développement économique).</p>	<p>Respect des règles et recommandations (PPR notamment)</p>
Information préventive de la population	<p>Élaboration du dossier départemental des risques majeurs (<b>DDRM</b>).</p> <p><b>PAC</b> (anciens dossiers communaux synthétiques, DCS).</p> <p>Information des acquéreurs et locataires de biens immobiliers (<b>IAL</b>).</p>	<p><b>Pouvoir de police</b> du maire. à partir du PAC, conduite de l'information préventive (<b>DICRIM, réunions publiques</b>, etc.)</p>	<p>Possibilité de conduire l'information préventive « intercommunale » (DICRIM intercommunaux, réunions publiques, etc.)</p>	<p><b>Informer</b> (IAL, CatNat) et <b>s'informer</b></p>
Gestion de la crise	<p>Organisation, déclenchement, mise en œuvre, direction et financement des <b>plans de secours</b> dans le département (ORSEC, PPI, etc.).</p> <p>Schéma départemental d'analyse et de couverture des risques (<b>SDACR</b>).</p> <p><b>Pouvoir de substitution</b> au maire [art. L.2215-1 du CGCT].</p>	<p><b>Pouvoirs de police</b> du maire [art. L.2212-2 et L.2212-4 du CGCT].</p> <p>Élaboration du plan communal et intercommunal de sauvegarde (<b>PCS et PICS</b>) [loi n°2004-811 et décret n°2005-1156].</p>	<p>Possibilité d'élaboration du plan intercommunal de sauvegarde (<b>PICS</b>) [loi n°2004-811 et décret n°2005-1156].</p>	<p>S'informer, se préparer. Signaler. Appliquer les consignes.</p>

D'après : Région PACA, 2006. Prendre en compte les risques naturels majeurs pour permettre le développement durable des territoires. Guide à l'usage des élus.





# **BIBLIOGRAPHIE**

## **Ouvrages juridiques.**

**AUBY (J-B.), PERINET-MARQUET (H.), NOGUELLOU (R.),** *Droit de l'urbanisme et de la construction*, Paris, 9<sup>ème</sup>ed Montchretien, 2012, 341p.

**BEIGNER (B.),** *Droit des assurances*, Paris Monchrestien Lextenso, 2011, 716p.

**BERNARD (A.), HUYGHE (M.),** *Traité de l'expropriation des biens*, Le Moniteur, 08/2014, 838p.

**BERNARD (A.), HUYGHE (M.),** *Expropriation des biens, Analyse juridique*, Paris, Le Moniteur, 10/2006, 597p.

**BIGOT (J.) (Dir.),** *Traité de droit des assurances*, Entreprise et organismes d'assurance, Tome 1, L.G.D.G., lextenso 3<sup>ème</sup> éd., 2011, 1162p.

**BONNARD (J.),** *Droit des assurances, objectif droit cours*, Paris, LexisNexis 3<sup>ème</sup> ed., 2012, 430p.

**CAMOUS (D-A.),** *L'essentiel du droit de l'urbanisme* 3ème édition, Ellipse, Paris 06/2012, 207p.

**CHIAPPORI (P-A),** *Risque et assurance*, Paris, Domino-Flammarion, 1996, 122p.

**CHOAY (F.) (Dir.) et MERLIN (P.) (Dir.),** *Dictionnaire du droit de l'urbanisme et de l'aménagement*, 10/2010, Quadrige, PUF, 880p.

**CALDERARO (N.),** *Loi Littoral et Loi Montagne : 12 ans de jurisprudence commentée*, E.F.E, 2005, 702p.

**CALDERARO (N.), LACROUT (J.),**

- *Le littoral*, Paris, Groupe moniteur, 2005, 553p.
- *Protection, mise en valeur et aménagement des espaces littoraux*, Le moniteur 2<sup>ème</sup> édition, Paris 2005, 554p.

**CANS (C.) (Dir.) et al.,** *Traité de droit des risques naturels*, Paris, Le moniteur, 2014, 868p.

**CORNU (G.),** *Vocabulaire juridique*, Paris, PUF, *Quadrige*, 10 ème ed.2013, 1099p.

**COULOMBIER (H.), LE MARCHAND (C.),** *Droit du littoral et de la montagne*, Paris LexisNexis LITEC, 2009, 400p.

**COURNIL (C.), COLARD-FABREGOULE (C.),** *Changements climatiques et défis du droit*, Bruxelles, Bruyant, 2010, 450p.

**DELHAY (J-M.),** *L'assurance des catastrophes naturelles*, Paris, Le conseiller juridique pour tous, du puits fleuri, 2005, 206p.

**DROBENKO (B.)**, *Droit de l'urbanisme, conditions de l'occupation du sol et de l'espace, l'aménagement et le contrôle de l'utilisation du sol et de l'espace, le financement des équipements, le contentieux*, Issy-les-moulineaux, Gualino lextenso, 9<sup>ème</sup> éd., 2014, 319p.

**FAVOREU (L.), GAIA (P.), GHEVONTIAN (R.) et al.**, *Droit des Libertés Fondamentales*, Paris, précis Dalloz, 6<sup>ème</sup> édition 2012, 701p.

**GAUDEMET (Y.)**, *Droit administratif des biens*, Paris, L.G.D.J tome 2, 14<sup>ème</sup> éd., 2011.

**JACQUOT (H.), PRIET (F.)**, *Droit de l'urbanisme*, précis Dalloz, 6<sup>ème</sup> édition, 2008, 992p.

**JEGOUZO (Y.) (dir)**, et Al., *Dictionnaire du droit de l'urbanisme et de l'aménagement*, Paris : Le moniteur, 2013, 1095p.

**LACROIX (C.)**, « La réparation des dommages en cas de catastrophes », Paris : *L.G.D.J*, 2008, 414p.

**LAMARRE (D.) (Dir)**, *Les risques climatiques*, sup. géographie, Paris : Belin, 2005, 224p.

**LAMBERT-FAIVRE (Y.), LEVENEUR (L.)**, *Droit des assurances*, Paris : Précis Dalloz, 13<sup>ème</sup> ed, 2011, 930p.

**LANDEL (J.)**, *Lexique des termes d'assurance*, Paris : L'Argus de l'assurance, 7<sup>ème</sup> éd, 2014, 549p.

**PICARD (M.), BESSON (A.)**, *Traité général des assurances terrestres en droit français*, Paris : LGDJ, tome I, 1938, n°23, 687p

**PRIEUR (M.)**, *Droit de l'environnement, droit durable*, Bruxelles : Bruylant, 2014, 1050p.

**Université Virtuel des petits états du Commonwealth (VUSSC)**, *Introduction à la gestion des catastrophes*, Manuel des cours, 2005 [en ligne]

[http://www.col.org/SiteCollectionDocuments/course\\_manual\\_introduction\\_to\\_disasterMgt\\_French.pdf](http://www.col.org/SiteCollectionDocuments/course_manual_introduction_to_disasterMgt_French.pdf) (08/2011)

**REMOND-GOUILLOUD (M.)**, *Du droit de détruire, essai sur le droit de l'environnement*, Paris : PUF, coll. « Les voies du droit », 1989, 304p.

**RICHARD (P.J.)**, *Histoire des institutions d'assurance en France*, Paris : édition de l'argus, journal international des assurances, 1956, 333p.

**ROMI (R.)**, *Droit de l'environnement*, Issy-les-Moulineaux : L.G.D.J. 8<sup>ème</sup> ed. , 2014, 614p.

**PRIEUR (M.)**, *Droit de l'environnement*, Paris : précis Dalloz 6<sup>ème</sup> éd., 2011.

**PAGNEY (P.)**, Que sais-je, *Les catastrophes climatiques*, Paris : PUF, 1994, 128p.

**SABRAN-PONTEVES (de) (E.)**, « Les transcriptions juridiques du principe pollueur-payeur », PUAM, 04/2007, 441p.

**VINEY (G.)**, *Traité de droit civil, Introduction à la responsabilité*, Paris : L.G.D.J. 3e éd, 2008, 704p.

### **Ouvrages spécialisés**

**ACOT (P.)**, *Catastrophes climatiques, désastres sociaux*, coll. la politique éclatée, Puff, 2006, 205p.

**ASSOCIATION HENRI CAPITANT**, *L'aléa*, Journée nationales Tome XIV/ Le Mans, Dalloz/Sirey, 05/2011, 118 p.

**BARRIEU (P.)**, *Présentation générale des dérivés climatiques*, SFDS, 01/2004 [en ligne] <http://docs.finance.free.fr/DOCS/X/D%E9riv%E9s%20climatiques.pdf> (30/05/2014).

**BECK (U.)**, *La société du risque : sur la voie d'une autre modernité*, Paris : Flammarion, 2008, 521p.

**BODIGUEL (M.)**, *Le littoral entre nature et politique*, Paris L'Harmattan, coll. « environnement », 1997, 234p.

**BOUDOURESQUE (C-F) et al.**, *Préservation et conservation des herbiers à *Posidonia oceanica**. Ramoge, Monaco, 2006, pp.27-28.

**BOURRELIER (P-H.) et al.**, *Les catastrophes naturelles, Le grand cafouillage*, Paris : Ossman Eyrolles Santé&Société, 2000, 262p.

**CHURCHIL (G.) (Dir.)**, *La protection des pauvres : Guide de la micro-assurance*, Allemagne : OIT et fondation Munich Re (éditeurs), 2006, 746p.

**CORBIN (A.)**, *Le territoire du vide, l'Occident et le désir du rivage, 1750-1840*, Paris : 1988, Aubier, 407p.

**DESCARTES**, *Discours de la méthode (1637)*, 6<sup>ème</sup> partie, Bibliothèque de la Pléiade, Gallimard, 1966, p168.

**DUVAT (O.)**, **MAGNAN (A.)**, *Ces îles qui pourraient disparaître*, Paris : Le pommier, 2012, 191p.

**FERGUSSON (N.)**, *L'irrésistible ascension de l'argent*, Paris : Perrin, 2011, 337p.

**FERRARI (J-B.)**, *Economie de la prévention et de l'assurance, Des risques bénins aux risques majeurs*, Paris : L'Harmattan, 2012, 372p.

**GODARD (O.)**, **HENRY (C.)**, **LAGADEC (P.)**, **MICHEL-KERJAN (E.)**, *Traité des nouveaux risques : précaution crise assurance*, Paris, Gallimard (folio actuel), 2002, 620p.

**GOELDNER-GIANELLA (L.)**, *Dépoldériser en Europe occidentale, pour une géographie et une gestion intégrée du littoral*, Territoires en mouvements, publication de la Sorbonne 2013, 334p.

**HALLEGATTE (S.)**, **Przyluski (V.)**, *Gestion des risques naturels, Leçon de la tempête Xynthia*, Versailles : Quae, 2012, 264p.

**HULL (J.) et al.**, *Options, futures et autres actifs dérivés*, Hollande : Pearson 8<sup>ème</sup> ed., 2013, 867p.

**JEGOUREL (Y.)**, *Les produits financiers dérivés*, Paris : La découverte, 2010, 125p.

**KEYNES (J-M.)**, *Essais sur la monnaie et l'économie*, Payot, Coll. Petite bibliothèque, 03/2009, 188p.

**LAMARRE (D.)**, (dir.), *Les risques climatiques, ouvrage collectif des membres du groupement de recherches sur les risques liés au climat (GDR 2663) Unité de recherches du CNRS, Belin Sup. géographie, Paris, 2005, 223p.*

**LEDOUX (B.)**,

- *Les catastrophes naturelles en France*, Paris : Documents Payot, 01/1995, 455p.
- *La gestion du risque inondation*, Londres : Tec et Doc, Lavoisier, 15/12/2005, 770 p.

**LEONE (F.), MESCHINET DE RICHEMOND (N.), VINET (F.),** *Aléa naturel et gestions des risques*, Paris, PUF, 06/2010, 288p.

**Maréchal (J.P.),** *Le prix du risque, l'économie au défi de l'environnement*, Paris, presse du CNRS, 1991, 302p.

**MAMONTOFF (C.),** *Domaine public et entreprises privées : la domanialité publique mise en péril par le marché*, l'Harmattant, 09/2003, p344.

**MERCKELBAGH (A.),** *Et si le littoral allait jusqu'à la mer ! La politique du littoral sous la Ve République*, Hors collection, 2009, Quaes, Versailles, 352p.

**NABETH (M.),** *Des hommes et des risques, Le rôle des Assurances dans la construction des sociétés humaines*, Paris, l'Harmattant, 2013, 188p.

**PERRETI WATEL (P.),** *La société du risque*, Repères n°321, 05/2010, 128p.

**POMMIER (E.),** *Hans Jonas et Le principe responsabilité*, Paris, PUF, 08/2012, 174p.

**ROUSSEAU (J.J),** Correspondance, volume 1, Garnery, 1823, 247p.

**SURVILLE (F.)**(dir.), *et al, Les colères de la nature, dérèglements climatiques et catastrophes naturelles*, Saintes, Le croît Vif, 2012, 366p.

### Articles juridiques

**ACTUASSURANCE**, La revue numérique en droit des assurances, Publication n°11 2<sup>ème</sup> trimestre 2009, Cass. 3<sup>ème</sup> civ., 25 févr. 2009 N° de pourvoi: 08-10280, [en ligne] <http://actuassurance.free.fr/PDFs/actjuris033.pdf> (11/08/2014).

**AFP**, « Xynthia : les « zones noires » de Charente-Maritime contestées en justice », *La gazette des communes*, 16/06/2011, [en ligne] <http://www.lagazettedescommunes.com> (30/04/2014).

**ANIL**, « Loi pour l'accès au logement et urbanisme rénové (ALUR) », *Habitat actualité*, numéro spécial 03/2014, p72 [en ligne]

[http://www.anil.org/fileadmin/ANIL/Habitat\\_Actualite/2014/habitat\\_actualite\\_alur.pdf](http://www.anil.org/fileadmin/ANIL/Habitat_Actualite/2014/habitat_actualite_alur.pdf) (24/10/2014)

**ASTEGIANO-LA RIZZA (A.),** "Retour sur le principe indemnitaire en assurances de dommages", *La revue numérique en Droit des Assurances*, 21 mai-juin 2011, [en ligne] <http://actuassurance.free.fr/PDFs/chroni025.pdf> (21/01/2015)

**AUSTRY (S.),** "Quelle est la portée des documents d'orientation?", *BJDU*, 2001, n°5, pp. 317 *et s.*

**ALBOUY (F-X),** « L'assurance sert d'abord à réduire la pauvreté », *Revue Risques, Les cahier de l'assurance*, 03/2009, n°77, [en ligne] <http://www.ffsa.fr/webffsa/risques.nsf> (31/05/2014).

**BEUSOLEIL (R.),** « Tempête Xynthia, L'épineuse indemnisation des délogés », *La tribune de l'assurance*, n°147, 05/2010, p12.

**BERRAMDANE (A.),** « L'obligation de prévention des catastrophes et risques naturels », *RDP*, 1997, pp. 1717 à 1751.

**BECET (J.-M.),** « Urbanisme littoral et risque de submersion/inondation, après la catastrophe du 28 février 2010 », *Le droit maritime Français*, 04/2010 n°713, pp. 336 à 349.

**BERTOLASO (S.),** « L'aléa en droit des assurances : état des lieux et perspectives », *RGDA*, 01 /04/2009 n°2, pp. 431 à 452.

**BIDAN (P.),**

- « Indemnisation des catastrophes naturelles : de la naissance vers l'âge adulte », *Revue Risque, Les cahiers de l'assurance*, avril-juin 2000, n°42, pp. 80 à 88.
- « Tempêtes versus catastrophes naturelles : un drame français », in *Les tempêtes en Europe : un risque en expansion*, *Risques les cahiers de l'assurance*, 09/2012, n°91, [en ligne] [http://www.ffsa.fr/webffsa/risques.nsf/b724c3eb326a8defc12572290050915b/d5242f05831ca4a7c1257aaf003698d5/\\$FILE/Risques\\_91\\_0013.htm](http://www.ffsa.fr/webffsa/risques.nsf/b724c3eb326a8defc12572290050915b/d5242f05831ca4a7c1257aaf003698d5/$FILE/Risques_91_0013.htm) (28/05/2012)

**BIGOT (J.),**

- « Assurances de responsabilité : les limites du risque assurable », *RGAT*, 1978, avril-juin, n°2, pp.169-199.
- note sous Cass. 1<sup>re</sup> Civ., 27/02/1990 n°3, *RGAT* 1990, pp 523 à 526.

**BILLET (P.),**

- « Aspects environnementaux du Livre vert de la Commission sur les mers et océans et de la communication sur la gestion intégrée des zones côtières », in *Quelle stratégie européenne pour la gestion intégrée européenne des zones côtières ?*, Vertigo - la revue électronique en sciences de l'environnement, Hors-série 5 | mai 2009, [En ligne], <http://vertigo.revues.org/8348>.
- « Urbanisme et environnement à l'épreuve de la relance économique », *JCPA* n°4, 2009.
- "Grenelle 2 de l'environnement et collectivités territoriales", *Revue juridique de l'environnement et du développement durable*, Août-Septembre 2010, n°8-9, pp. 17 à 25.
- « Catastrophes naturelles : le retour du bouc émissaire ? », *Droit de l'environnement et du développement durable*, 02/2013, p3.

**BON (P.),** « La police de la sécurité publique : protection contre les risques naturels », *Encyclopédie des Collectivités Territoriales*, folio n°2513, juin 2005, [en ligne] [www.dalloz.fr](http://www.dalloz.fr)

**BOURDON (F.),** « La loi ALUR et le foncier », *Le blog du droit de l'urbanisme et de l'aménagement*, 10/04/2014 [en ligne] <http://droit-urbanisme-et-amenagement.efe.fr/2014/04/10/la-loi-alur-et-le-foncier/> (24/10/2014).

**BORGETTO (M.),** *Égalité, solidarité... équité ?*, in « Le Préambule de la constitution de 1946. Antinomies juridiques et contradictions politiques », Centre universitaire de recherches administratives et politiques de Picardie, PUF, 1996, [en ligne]

[http://www.u-picardie.fr/labo/curapp/revues/root/37/michel\\_borgetto.pdf\\_4a0831d41ecd4/michel\\_borgetto.pdf](http://www.u-picardie.fr/labo/curapp/revues/root/37/michel_borgetto.pdf_4a0831d41ecd4/michel_borgetto.pdf)

**BARROCA (B.), DINARDO (M.), MBOUMOUA (I.),** « De la vulnérabilité à la résilience : mutation ou bouleversement ? », *EchoGéo* [En ligne], 24 | 2013, mis en ligne le 10 juillet 2013, consulté le 05 août 2014, [en ligne] <http://echogeo.revues.org/13439> ; DOI : 10.4000/echogeo.13439

**BRAIBANT (M.)**, (Commissaire du gouvernement), Conseil d'Etat, conclusions, *AJDA* 1962, pp. 592 à 596.

**BRANQUART (C.)**, « Contrôle de légalité : un réel renouveau ? Analyse de la réforme menée par les pouvoirs publics depuis 2004 », *AJDA*, n°4/2011 pp.198-205.

**BRENCI (A.)**, « De la rencontre entre le risque et le droit : le risque est-il de l'essence du droit ? », in *Risque(s) et droit*, Schulthess Verlag, Genève, 2010, p. 14, issue de Cour de Cassation, *Rapport annuel 2011, Le risque*, La documentation française, Paris 2012, 654p [en ligne] [http://www.courdecassation.fr/publications\\_cour\\_26/rapport\\_annuel\\_36/rapport\\_2011\\_4212/troisieme\\_partie\\_etude\\_risque\\_4213/m.\\_jacques\\_22859.html#hautart](http://www.courdecassation.fr/publications_cour_26/rapport_annuel_36/rapport_2011_4212/troisieme_partie_etude_risque_4213/m._jacques_22859.html#hautart) (05/09/2012)

**BRUGUIERE-FONTENILLE (G.), SPERONI (J.)**, « Xynthia : communication des justificatifs du zonage », TA Nantes 29 avril 2010, n°1002332 », *L'Argus de l'assurance*, 21/05/2010, p31 [en ligne] [www.argusdelassurance.com](http://www.argusdelassurance.com)

**BURGUBURU (D.), JEGOUZO (Y.)**, "Les nouvelles procédures de délimitation du domaine public maritime naturel", *AJDA*, 2012, pp. 360 à 365.

**CANEDO-PARIS (M.)**, « Irréductible principe d'inaliénabilité du domaine public... », *AJDA*, n°23/2010 pp. 1311-1318.

**CALDERARO (N.)**,

- « Le juge administratif et les risques naturels », *Droit de l'environnement*, n°115-janvier-février 2004, pp. 23 à 27.
- « Le juge administratif et les risques naturels », *RFDA*, 2001, pp. 895 à 900.
- "La loi littoral et le juge", in *Rivages méditerranéens faire reculer la ville, se protéger de la mer*, *Revue Méditerranée* n°115 -2010, pp. 69 à 77

**CAUDAL (S.), CHAMARD-HEIM (C.), YOLKA (PH.)**, « Dossier, Le domaine public naturel », *AJDA*, n°42/2009, pp. 2325-2345.

**CHADENAS (D.), POTTIER (P.)**, *et al.*, « Le prix d'une urbanisation abusive », in *Xynthia une tragédie prévisible, hors-serie, Place Publique*, 2010, pp. 25 à 30.

**CHAUVEAU (E.)** *et al.*, « Xynthia est-elle exceptionnelle ? Réflexions sur l'évolution et les temps de retour des tempêtes, des marées de tempête, des risques de surcotes associés sur la façade atlantique française », in *Xynthia, Regards de la géographie, du droit et de l'histoire*, Norois, environnement-aménagement-société, n°222-2012-1, pp. 27 à 43.

**CRISTAU (A.)**, « De la nullité pour absence de cause », *Recueil Dalloz* 2000 pp. 507 à 510.

**COUTON (X.)**, « Précisions de l'administration sur la mise à disposition aux communes des services de l'Etat pour l'instruction des autorisations d'urbanisme », *Construction-Urbanisme*, 11/2014, pp. 17 à 18.

**DALIGAUX (J.), MINVIELLE (P.)** "De la loi littoral à la gestion intégrée des zones côtières", *Rivages méditerranéens faire reculer la ville, se protéger de la mer*, *Revue Méditerranée*, n°115-2010, pp. 55 à 67.

**DEBONO (A-L.)**, « Le contrôle de la légalité interne des plans de préventions des risques naturels », *AJDA*, n°18/2011 pp. 996 à 1002.

**DEBOUDT (P.)**,



- « La place de la nature dans la GIZC en France », *Océanis*, 30/1, 2004.

- « Vers la mise en œuvre d'une action collective pour gérer les risques naturels littoraux en France métropolitaine », *Cybergeog* : European Journal of Geography, Espace, Société, Territoire, mars 2010, [en ligne] <http://cybergeog.revues.org/index22964.html>

- "Entre écosystèmes et territoires : quelle planification pour les espaces relevant de la GIZC ?", in *Les territoires de GIZC : rénover la vision intégrée de la mer et du littoral*, *VertigO - la revue électronique en sciences de l'environnement* [En ligne], Hors-série 18 | Décembre 2013, <http://vertigo.revues.org/14271> (11/04/2014).

**DEFIX (S.)**, « L'articulation entre le droit des risques naturels et le droit de l'urbanisme », *AJCT* 2012, pp. 425 à 429.

**DURRY (G.)**, « Coup de vent sur... la garantie tempête », *Risques, les cahiers de l'assurance*, 12/2004 n°60, [en ligne] [http://www.ffsa.fr/webffsa/risques.nsf/html/Risques\\_60\\_0023.htm](http://www.ffsa.fr/webffsa/risques.nsf/html/Risques_60_0023.htm)

**DECROP (G.)**, L'expertise en question dans la gestion des risques naturels : le cas des ruines de séchilienne, *VertigO - la revue électronique en sciences de l'environnement* [En ligne], Volume 14 Numéro 1 | mai 2014, mis en ligne le 10 mai 2014, consulté le 01 juillet 2014, [en ligne] <http://vertigo.revues.org/14608>

**DESSUET (P.)**,

- « Le retour à la notion d'aléa putatif ? », *RDI*, 2010, pp. 400 à 402.

- « La problématique des souscription dommages-ouvrages en cours de chantier et la théorie des risques putatifs », *RDI* 2011, pp. 342 à 323.

**DROBENKO (B.)**,

- « Directive inondation : la prévention impérative », *Revue juridique de l'environnement*, 2010 n°1, pp. 25 à 35.

- « Montagne-littoral(partie1) », *RJE*, 02/2012, pp. 375 à 384.

- « Entre écosystèmes et territoires : quelle planification pour les espaces relevant de la GIZC ? », in *Les territoires de GIZC : rénover la vision intégrée de la mer et du littoral*, *VertigO - la revue électronique en sciences de l'environnement* Hors-série 18 | Décembre 2013, [En ligne] <http://vertigo.revues.org/14271> (11/04/2014)

**DUMORTIER (G.)**, « Quel est le rôle d'une directive territoriale d'aménagement pour la mise en œuvre de la loi littoral ? Comment combiner pour apprécier la légalité d'un permis de construire, l'application du schéma d'aménagement de la Corse avec la loi Littoral ? », *BJDU*, 04/2010, pp. 268 à 280.

**DANIEL (J-P)**, « Peut-on tout assurer ? », *Constructif*, n°10, 02/2005, [en ligne] [http://www.constructif.fr/bibliotheque/2005-2/peut-on-tout-assurer.html?item\\_id=2623](http://www.constructif.fr/bibliotheque/2005-2/peut-on-tout-assurer.html?item_id=2623) (31/05/2014)

**DELIANCOURT (S.)**, "L'inopérance du moyen tiré de l'atteinte au droit de propriété à l'encontre d'un arrêté portant délimitation du domaine public", *LPA*, 24/09/2013, n°91, pp 11 à 15.

**DEQUEANT (J.)**, "Une proposition de loi pour décentraliser la loi littoral", *Le moniteur*, 23/07/2014, [en ligne] [www.lemoniteur.fr](http://www.lemoniteur.fr) (12/11/2014)

**DEMOUVEAUX (P.)**, « Responsabilité en matière d'environnement », Fasc. 865 §198, *JurisClasseur administratif*, 08/2006, [en ligne] [www.lexisnexis.com](http://www.lexisnexis.com)

**DE SOTO (J.)**, Responsabilité de l'Etat à raison d'un permis de construire sur le domaine public illégalement accordé (CE, 12 mai 1976, Epoux Leduc), *RDP*, note de jurisprudence, 1977, pp. 207 à 212.

**DESSUET (P.)**,

- « La problématique des souscriptions dommages-ouvrages en cours de chantier et la théorie des risques putatifs », *RDI*, 2011, pp. 342 à 344.
- « Le retour à la notion d'aléa putatif ? », *RDI* 2010, pp. 400 à 402.

**DOUVINET (J.)**, « Le traitement des inondations en catastrophe naturelle : un système à adapter », *Revue Risques, Les cahiers de l'assurance*, 09/2010, n°83 p104.

**DELFLY (E.)**, « Tempête Xynthia : conditions d'exonération des plus-values immobilières », *Vivaldi avocats*, 8/11/2011, [en ligne]

[http://www.vivaldi-chronos.com/index.php?option=com\\_content&view=article&id=2129:tempete-xynthia--conditions-d'exoneration-des-plus-values-immobilieres&catid=34:affaires-et-patrimoine&Itemid=28](http://www.vivaldi-chronos.com/index.php?option=com_content&view=article&id=2129:tempete-xynthia--conditions-d'exoneration-des-plus-values-immobilieres&catid=34:affaires-et-patrimoine&Itemid=28) (17/11/2012)

**DUFAU (J.)**, « Incorporation au domaine public maritime » in *JurisClasseur Administratif, Fasc.52 « 1°Gain de la mer »*, 2006 [en ligne] [www.lexisnexis.com](http://www.lexisnexis.com) (07/03/2014)

**DURNEZ (P.)**, « L'expropriation au service de l'environnement » *Les échos judiciaires*, 24/12/2002, [en ligne]

<http://www.echos-judiciaires.com/economie/l-expropriation-au-secours-de-l-environnement-a1054.html><http://www.echos-judiciaires.com/economie/l-expropriation-au-secours-de-l-environnement-a1054.html> (12/12/2010)

**EVEILLARD (G.)**, "La délimitation du domaine public maritime", *AJDA* 2011, n°30, pp. 1730 à 1734.

**FATÔME (E.)**,

- « A propos de l'incorporation au domaine public », *AJDA*, n° 6/2006, pp. 292-297.
- « Bref regard sur le domaine public naturel après le Code général de la propriété des personnes publiques », *AJDA* n°42/2009 pp. 2326-2340.

**FAVRO (K.)**, « Le plan communal de sauvegarde, un dispositif juridique adapté à la prévention et la gestion des catastrophes naturelles », *Revue Lamy des Collectivités territoriales*, n°88, 03/2013, pp. 61 à 65.

**FEVRIER (J-M)**,

- « Esquisse d'une définition juridique de la digue », *JCP administration et collectivités territoriales*, 14 mai 2012, n°19-20, pp. 34 à 37.
- « Dignes orphelines : un choix communal ? », *Droit administratif*, décembre 2012, n°12, pp. 47-48.
- « La protection du littoral contre les phénomènes naturels », *RJE numéro spécial Les 25 ans de la loi littoral*, 2012, pp. 149 à 154.
- « Protection contre les inondations et les submersions, à propos de la définition de digue », *Droit administratif*, n°12, 12/2013.



**FOULQUIER (N.)**, « La délimitation du domaine public maritime : l'expropriation inavouée », *RDI*, n°6, juin 2012, pp. 348 à 349.

**GARNIER (E.), HENRY (N.), DESARTHE (N.)**, « Visions croisées de l'historien et du courtier en réassurance sur les submersions. Recrudescence de l'aléa ou vulnérabilisation croissante ? » in *Gestion des risques naturels, Leçons de la tempête Xynthia*, Quae 2012, pp. 105 à 128.

**GIACUZZO (J-F.)**, "Domaine public maritime, Lais et relais de la mer et domanialité publique", *Les revues juriscasseur Droit administratif*, n°12 décembre 2013, pp. 32 et s.

**GIANNOCCARO (F.)**, « Le maire face à la crise : garantir le caractère opérationnel du plan communal de sauvegarde », *RLCT*, 03/2013, n°88, pp. 66 à 68.

**GILLET (P.) et al.**, « La prise en compte du risque dans l'aménagement du territoire », Comparaison entre trois pratique .... Projet Interreg PRINAT 2007 [en ligne] [http://www.risknat.org/projets/prinat/pdf/Comparaison\\_PRINAT.pdf](http://www.risknat.org/projets/prinat/pdf/Comparaison_PRINAT.pdf) (22/12/2014)

**GILLIG (D.)**,

- « Plan de prévention des risques naturels prévisibles », *Environnement*, 06/2009, n°81.
- « Grenelle 2 : l'impact sur le droit de l'urbanisme », de A à Z, *Environnement et développement durable*, n°10-octobre-2010, pp. 21-31.

**GONIN (S.)**, « Le régime de responsabilité en matière de digues de protection contre les inondations », *BDEI*, 01/2011, n°31, p52.

**GRABER (C.)**, « L'obligation d'assurance : protection du consommateur ou bouleversements des fondamentaux d'offre et de demande », *Risques, Les cahiers de l'assurance* n°64, 12/2005.

**GODBILLON (B.)**, "L'autorisation de construire et le risque naturel. Le droit de vigilance en droit de l'urbanisme", *AJDI*, 1999, pp. 768 à 777.

**GOUBEAUX (G.), JEGOUZO (Y.)**, « Propriété- Droit de propriété. Etang. Incorporation passagère au domaine public maritime par l'effet du phénomène naturel. Perte du droit de propriété. » *JCP Généralité*, 1973.II.17331.

**GRANGER (A.)**, « Existe-t-il un droit fondamental à la sécurité ? », *Droit constitutionnel*, [en ligne] <http://www.droitconstitutionnel.org/congresParis/comC8/GrangerTXT.pdf> (08/10/2014).

**GUILLAUME (M.)**, « Les jeux de l'assurance et du hasard », *Risques, Les cahiers de l'assurance*, 09/2005, n°63, [en ligne]

[http://www.ffsa.fr/webffsa/risques.nsf/html/Risques\\_063\\_0008.htm](http://www.ffsa.fr/webffsa/risques.nsf/html/Risques_063_0008.htm) (19/12/2014).

**GRIDAUH**, *Ecriture du PLU*, 08/2012, p5 [en ligne] <http://www.gridauh.fr/comptes-rendus-de-travaux/ecriture-des-plu/> (07/12/2014)

**HOMMEL (T.)**, « Assurabilité des OGM et risques industriels, un univers de décision controversé », *Courrier de l'environnement de l'INRA*, n°45, 02/2002, [en ligne] <http://www7.inra.fr/lecourrier/wp-content/uploads/2012/01/C45Hommel.pdf> (14/02/2012).

**HOSTIOU (R.)**,

- « A propos de l'expropriation pour cause de risque naturel », *AJDI*, 09/1999, pp. 766 à 768.

- « La protection du domaine public maritime naturel à l'épreuve de l'évolution contemporaine des idées et du droit », note sous Conseil d'Etat, section, 6 mars 2002, Mmes Triboulet et Brosset-Pospisil, *RFDA*, 2003, pp. 60 à 66.

- « Domanialité publique et propriété privée : de nouvelles perspectives ouvertes par la Cour européenne des droits de l'homme ? », *AJDA*, 2008, pp.1561 à 1564.

- "L'expropriation pour risque naturel", *AJDA* 2012, pp. 1324 à 1328.

**JEGOUZO (Y.), LEBRETON (P.)**, « La réforme de la fiscalité de l'urbanisme », *AJDA* n°4/2011, pp. 185 à 240.

**JEGOUZO (Y.)**,

« L'imprévisible principe de précaution », *AJDA*, 02/2012, n°5, pp. 233 à 237..

« La loi ALUR du 24 mars 2014 : vue panoramique et tableau impressionniste » *AJDA* 2014, pp. 1071 à 1075.

**JURET (P-M)**, « Commentaire cour de cassation ch.civ., 1<sup>er</sup> sect.civ. 29 mai 1963 », *Recueil Dalloz*, 1963, pp. 493-495.

**KESSLER (D.)**, "Les sociétés modernes face aux risques extrêmes", *Risques, Les cahiers de l'assurance*, décembre 2008, n°76, p 21.

**KULLMANN (J.)**,

- note sous Civ. 1<sup>re</sup>, 25/02/1992, *RGAT*, pp. 387 à 392

- Cass. 1<sup>ère</sup> civ. 7 juin 2001, *RGDA*, 01 juillet 2001 n°2001-3, pp 675 à 680.

- La gazette des communes, *Tempête Xynthia : le gouvernement annonce un plan digue avec l'aide des collectivités*, 01/03/2010, <http://www.lagazettedescommunes.com/31276/tempete-xynthia-le-gouvernement-annonce-un-plan-digue-avec-laide-des-collectivites/> (02/03/2010)

**LAMBERT (M-L.)**,

- « GIZC et élévation du niveau marin : vers une gestion innovante des littoraux vulnérables », *Vertigo - la revue électronique en sciences de l'environnement* [En ligne], Hors-série 18 | Décembre 2013, <http://vertigo.revues.org/14331> (11/04/2013)

- « Le recul stratégique-de l'anticipation nécessaire aux innovations juridiques », in droit des risques littoraux et changement climatique-connaissance, anticipation, innovation, à paraître *Vertigo* 2015.

**LAMBERT (M-L.), MULOT (V.), VIGNERON (A-L.)**, « Le littoral face aux changements climatiques : la gestion des risques de submersion marine », *revue méditerranée (journal of Mediterranean geography)*, n°115-numero special : Rivages méditerranéens : faire reculer la ville, se protéger de la mer, 2010, pp. 131 à 138.

**LAMORLETTE (B.)**, « La suppression du COS et de ses conséquences », *Leader League*, 23/07/2014, [en ligne]

<http://www.leadersleague.com/news/view/id/ae89278219cd8d0e13156bbb51032d83> (24/10/2014)

**LASSERRE-KIESOW**, Rapport introductif, dans « L'aléa », XIV<sup>e</sup> Journées nationales, Le Mans, 03/04/2009, journées nationales, Thèmes et commentaires, Journées nationales-Association Henri Capitant des amis de la culture juridique française, Tome 14, Paris Dalloz-Sorey, 05/2011.

**LAVIALLE (C.),** « La délimitation du domaine public maritime », *Le trait d'union*, 09/2010, n°3, pp. 13-19.

**LE BRIERO (S.),** « Le droit communautaire rattrapé par les inondations...», *Droit de l'environnement*, 01/01/2008, n°155.

**LEBRETON (J-P.)** « La planification urbaine dans la loi ALUR », *AJDA* 2014, pp.1088 à 1095.

**LEGAL (P-Y.),** « Contenir le droit de propriété pour maîtriser l'urbanisation littorale », Xynthia une tragédie prévisible, *Hors-série Place Publique*, pp. 42 à 44.

**LEMASSON (A-T.),** « Réflexion générale sur le droit commun de l'assurance obligatoire », *RGDA*, 2011 n°2 pp. 423 à 454.

**LEVY (A.)** « Risques technologiques et naturels majeurs : ce qui change en matière de droit de préemption, de délaissement d'expropriation. A propos de la loi 2003-699 du 30 juillet 2003 » *AJDI*, 02/2004, pp 101 à 106.

**LE LOUARN (P.),**

- « Aux yeux du droit, un nouveau partage des responsabilités, », *in* Xynthia une tragédie prévisible, hors-serie, *Place Publique*, 2010, pp. 39 à 41.
- « La tempête Xynthia, révélateur des insuffisances du droit ? », *La semaine juridique-édition générale*- mai 2011, n°19, pp. 940 à 948.

**LESIGNE (F.),** « De la loi littoral à la prévention du risque inondation », *AJDA*, 09/2011, pp. 1767 à 1771.

**LIEDTK (P.),** « L'assurance et son rôle prépondérant dans les sociétés modernes », *Revue risques, Les cahiers de l'assurance*, hors-série, 09/2005 n°63.

**LIENHARD (C.),**

- « Pour un droit des catastrophes », *Rec. Dalloz*.1995, Chr. pp.91 à 98.
- « Catastrophe du tunnel du Mont-Blanc (24 mars 1999), Un traitement judiciaire et juridique exemplaire des violences involontaires », *Rec. Dalloz* ,2006 n°35 pp. 398 à 404.
- Journal des Accident des catastrophes naturelles, Editio 12/2014., [en ligne] <http://www.jac-cerdacc.fr/edito-decembre-2014> (15/01/2015)

**MADOUI (L.),** "Gestion des milieux aquatiques: la compétence dont le bloc local ne veut pas," *La gazette des communes*, 09/12/2013, [en ligne] <http://www.lagazettedescommunes.com/> (10/11/2014)

**MAGNAN (S.),** Solidarité et catastrophe naturelle, *Revue risques, Les cahier de l'assurance* 2000, n°42, pp 89-93.

**MAKOWIAK (J.),** « Droit de l'urbanisme et environnement », *Droit de l'environnement*, avril 2011, n°189, pp 131-136.

**MALINVAUD (P.),** « Le mieux est toujours l'ennemi du bien », *RDI* 2014.485.

**MAYAUD (Y.),** « La responsabilité pénale liée aux catastrophes naturelles : quelles défense pour les décideurs locaux ? », *RLCT* 03/2013, pp. 79 à 81.

**MARCANGELO-LEOS (P.),** "Loi MAPAM : la nouvelle carte des compétences" *Locatis.info* 17/02/2014, [en ligne] [www.localtis.info](http://www.localtis.info) (13/11/2014)

**MARGEAT (H.), MICHEL (J.-M.),** « La loi sur les catastrophes naturelles » –analyses et commentaires, *Gazette du palais-* 1984 (2<sup>ème</sup> sem.) pp. 500 à 512.

**MASQUELIER (T.), MICHEL (P.),** « Trente ans d'assurance des catastrophes naturelles », *La jaune et la rouge, La revue de la communauté polytechnique*, 05/2011, N° 665, [en ligne] <http://www.lajauneetlarouge.com/article/trente-ans-dassurance-des-catastrophes-naturelles#.VL91vkeG80E> (21/01/2015)

**MARTIN (G.J.),** « Précaution et évolution du droit », *Rec. Dalloz-Sirey*, 1995, n°39, pp. 299 à 306.

**MAYAUX,** note sous Civ. 1<sup>re</sup>, 30 mars 1994, *RGAT* 1994, n°4, pp. 1205 à 1206

**MOREAU (J.),** "Responsabilité du fait des activités de contrôle", *Jurisclasseur*, fasc.918 §45, 31/10/2008 [en ligne] [www.lexisNexis](http://www.lexisNexis)

**MULOT (V.),** « L'incorporation des terres submergées au domaine public maritime : entre atteinte à la propriété privée et respect de l'intérêt général », *Les annales de la voirie*, 2010, n°141, pp. 33 à 36.

**NICOUD (F.),** « Catastrophe et réglementation d'urbanisme », *Riseo* 2011-3.

**NOGUELLOU (R.),**

- « Constructions en zone inondable », *RDI*, 12 juillet 2010 pp. 345 à 352.
- « Le droit de l'urbanisme post ALUR », *RFDA*, 2014, pp 553 à 556.

**NOURY (A.),** « Permis de construire, risques naturels et preuve », *RFDA*, 2004, pp. 346 à 356.

**NUSSBAUM (R.),** « Place des sociétés d'assurance dans la gestion des risques naturels. Vers une gestion intégrée des risques », *Sécurité et vie quotidienne* pp. 158 et s.

**PAGNOUX (A.),** « La protection du territoire face à la montée de l'urbanisme », *Revue de droit rural*, 10/2011, n°396, pp 38 à 47.

**PEANO (D.),** "La hiérarchie des normes à l'épreuve du grenelle II", *Construction-Urbanisme*, 09/2009, n°9 pp.17-21.

**PISSALOUX (J.-L.),** « La modernisation des schémas de cohérence territoriale par la loi ALUR », 01/09/2014, *RLCT*, pp. 43 à 45.

**PONTIER (J.-M.),**

- « le droit de la prévention des risques, droit en devenir des sociétés développées d'aujourd'hui et de demain », in *Les plans de prévention des risques*, PUAM, 2007, p11 et s.

**PRADIER (P.),** « Les catastrophes, fatalité, responsabilité », in *Risques les cahiers de l'assurance*, FFSA, mars-juin 2010, n°81 [en ligne]

<http://www.ffsa.fr/webffsa/risques.nsf/html/listeetsommairesdetails?opendocument&arg=81>  
(19/02/2014).

**PRIEUR (M.),**

- « Conclusion : Rapport de synthèse sur la gestion intégrée des zones côtières », *VertigO la revue électronique en sciences de l'environnement* [En ligne], Hors-série 5 | mai 2009, mis en ligne le 28 mai 2009, Consulté le 04 janvier 2012. URL : <http://vertigo.revues.org/8428> ; DOI : [10.4000/vertigo.8428](https://doi.org/10.4000/vertigo.8428)

- « Le Protocole de Madrid à la Convention de Barcelone relatif à la gestion intégrée des zones côtières de la Méditerranée », [*Vertigo*] - la revue électronique en sciences de l'environnement, 2011, Hors-série 9, [En ligne] URL : <http://vertigo.revues.org/10933> (10/04/2014).

**Prim.net**, « Après Xynthia la France se dote d'un Plan de Prévention contre les Submersions Marines », 17/08/2010, [en ligne] <http://www.risquesmajeurs.fr/apr%C3%A8s-xynthia-la-france-se-dote-dun-plan-de-pr%C3%A9vention-contre-les-submersions-marines>

**PRIEUR (L.), LEOST (R.)**, « Le maintien à l'état naturel de la frange littorale – des insuffisances de la loi littoral » numéro spécial revue *Vertigo* à paraître 2015.

**QUENAULT (B.)**, « Du double affrontement ontologique/axiologique autour de la résilience aux risques de catastrophe : les spécificités de l'approche française », *Vertigo - la revue électronique en sciences de l'environnement* [En ligne], Volume 13 Numéro 3 | décembre 2013, mis en ligne le 30 décembre 2013, consulté le 03 août 2014. <http://vertigo.revues.org/14510>

**RAINAUD (A.)**, *CEDH : Tatar contre Roumanie : le constat du non respect du droit à un environnement sain ne garantie pas un droit à réparation aux victimes*. [en ligne] [http://sentinelle-droit-international.fr/bulletins/a2009/20090206\\_bull\\_176/sentinelle\\_176.htm#environnement](http://sentinelle-droit-international.fr/bulletins/a2009/20090206_bull_176/sentinelle_176.htm#environnement) (12/08/2013)

**REIPLINGER (C.)**, « L'évolution des droits fondamentaux et du climat, réflexions sur les droits fondamentaux de la troisième génération », in *Changements climatiques et défis du droit*, Bruxelles 2010, pp.277 à 289.

**RENAUD (J.)**, « Les inondations, risque naturel numéro un en France », in *Actualité météo et catastrophes naturelles*, *Vedura*, 28/05/2010, [en ligne] [www.vedura.fr](http://www.vedura.fr) (08/12/2014).

**ROMI (R.)**,

- « Lu pour vous, OST (F.), La nature hors la loi », *op.cit.*, *Droit et société*, n°30-31/1995.
- « Les enseignements de Xynthia : liberté de zoner pour l'Etat », *Droit de l'environnement*, 09/2011 n°193, p. 238.

**SANSEVERINO-GODEFRIN (V.)**, « Les outils juridique de la prévention des risques naturels : Les pouvoirs de police du maire dans le domaine de la prévention des risques naturels » in *Dossier : collectivités territoriales et catastrophes naturelles*, *RLCT* 2013, n°88, pp. 53 à 56.

**SALUDEN (H.)**, « Le juge administratif et l'application de la loi littoral », *RJE special* 2012, pp. 167 à 171.

**SANTULLI (C.)**, "Les droits acquis", *RFDA*, 2001.87.

**SANTONI (L.)**, « Le principe de l'urbanisation en l'absence de SCOT, avant et après la loi ALUR », *Construction-Urbanisme* n°6, 01/06/2014, pp. 18-19.

**STEINLE-FEUERBACH (M-F.)**,

- « Le droit des catastrophes et la règle des trois unités de temps, de lieu et d'action », *LPA*, 28 juillet 1995 n° 90, pp. 9 à 11.
- « Accident de sport d'hiver, un premier maire condamné pour homicide involontaire dans le cadre de la loi du 10 juillet 2000 », *LPA*, 06/03/2002, n°47, p13 *et s.*
- « Accident lors d'une fête communale : la seconde condamnation d'un maire confirmée », *LPA*, 19/02/2004, n°36, p12 *et s.*

- « Responsabilité pénale des élus, le retour à la sévérité », *LPA*, 11/05/2005 n°93, p13 *et s.*

**STREBLER (J-P.),**

- « Le projet urbain partenarial, contribution « souple » au financement d'équipement public », *RDI* 2009, pp. 521 à 530.
- « Focus : la loi ALUR et le contenu des PLU. » *AJCT*, 2014, pp. 360 à 361.

**STRUILLOU (J-F),**

- "Droit de préemption et prévention des risques", *AJDA* 2012, pp. 1329 à 1332.
- La consolidation des schémas de cohérence territoriale par la loi ALUR, *RTDI*, 01/072014, pp. 5 à 10.

**SOLER-COUTEAUX (P.),**

- « Schéma de mise en valeur de la mer et la loi littoral », *RDI* 2008. 356.
- « Le renforcement des outils de lutte contre la consommation foncière et l'étalement urbain », *RDI* 2014, pp. 376 à 385.

**SOUSSE (M.),**

- "Commentaire CAA Douai, 13 oct 2011 n°11DA00339, Cne Touquet-Paris Plage, Extension de l'urbanisation en continuité de l'agglomération", *Environnement et développement durable*, février 2012, n°2, pp. 34-35.

- « Utilisation du domaine Public Maritime », *JurisClasseur*, 01 avril 2012, fasc. 3400, [en ligne] [www.lexisnexis.com](http://www.lexisnexis.com)

**TESSIER (V.), PELE (M-C),** « L'étude d'impact version « Grenelle » », *La gazette*, 28/03/2011, pp. 47 à 49.

**TRAORE (S.),** « La prise en compte des risques naturels », dans et par les documents d'urbanisme », *RLCT*, 03/2013, n°88 pp 57 *et s.*

**TRONCHON (P.),** « Risques majeurs et protection de l'environnement », *LPA* – 23/09/1994, pp 8 à 12.

**VERGER (F.),** « À propos des inondations récentes de la région de l'Aiguillon-sur-Mer, en Vendée », *EchoGéo*, 07 mai 2010, consulté le 10 janvier 2012, <http://echogeo.revues.org/11890>

**VINET (F.) et al.,** « Le processus de production du risque « submersion marine » en zone littorale : l'exemple des territoires « Xynthia », in Innovations et agricultures urbaines durables », *Norois* 1/2012 (n° 222), pp. 11-26, [en ligne] [www.cairn.info/revue-norois-2012-1-page-11.htm](http://www.cairn.info/revue-norois-2012-1-page-11.htm) .

**ZACCAI (E.),** « L'échec de Copenhague en perspective », *Esprit*, 02/2010, pp6 à 13.

**ZAJDENWEBER (D.),** « Exemple de phénomène économique extrême : Les sinistres d'origine climatique aux Etats-Unis ». *Risques, Les cahiers de l'assurance*, 12/2008, n°76.



## Articles non juridiques.

**BETHEMONT (J.)**, « Sur la nature des événements extrêmes : catastrophe et cataclysme », *revue de géogr. Lyon*, 1991, vol. 66 n°3, pp. 139 à 142.

**CALESTREME (N.)**, « Le pays qui s'incline devant la mer », *Nouvelles clés*, avril-mai 2009, n°61, p51 [www.natachacalestre.me](http://www.natachacalestre.me) (02/01/2015)

**LE BRAS-CHOPARD (A.)**, « Métamorphose d'une notion : la solidarité chez Pierre Leroux » in *La solidarité : un sentiment Républicain ?*, Puf 1992, pp 55 et s.

**CHADENAS (C.), MERCIER (D.)**, *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)*, in *Dossier thématique : Xynthia, Regards de la géographie, du droit et de l'histoire*, Norois n°222 (2012/1), pp. 45 à 60.

**CHETAILLE (A), LAGRANDE (D)**, « L'assurance indicielle, une réponse face aux risques climatiques ? », Le dossier, s'adapter aux aléas climatiques, oui mais comment ?, *Grain de sel*, Janvier-Mars 2010, n°49, pp. 20 à 21, [en ligne]

[http://www.inter-reseaux.org/IMG/pdf\\_p20\\_21\\_Gret.pdf](http://www.inter-reseaux.org/IMG/pdf_p20_21_Gret.pdf)

**CHEVALLIER (J.)**, « La résurgence du thème de la solidarité. », in *La solidarité : un sentiment républicain ?*, PUF, Paris 1992, pp 111 à 135.

**CNRS**, « La montée du niveau des mers » in *La lettre du changement global*, 05/2006 n°19, [en ligne] [www.cnrs.fr](http://www.cnrs.fr)

**COHEN (O.), ANTHONY (E.-J.)**, « Erosion et rechargement artificiel des plages de galets de Nice Côte d'Azur », in *Revue géographique des pays méditerranéens*, 2007, n°108, pp. 99 à 103.

**COMETTI (G.)**, Réchauffement climatique et migrations forcées : le cas de Tuvalu., *ecahiers de l'institut, Graduate Institute Publications*, 2010, [en ligne]

[www.books.openedition.org/iheid/213](http://www.books.openedition.org/iheid/213) (22/12/2014)

**CORLAY (J-P.)**, « Géographie social, géographie du littoral », in *Norois*, n°165, 1995, pp. 247 à 265.

**DARIO (C.), BERTOLIN (C.)** « *Le risque de submersion historique à Venise et le Projet MOSE* ». Conseil national de recherche Institut des sciences de l'atmosphère et du climat, Padoue, Italie, [en ligne] [http://liens.univ-larochelle.fr/IMG/pdf/V5\\_J3\\_4\\_Dario\\_Camuffo.pdf](http://liens.univ-larochelle.fr/IMG/pdf/V5_J3_4_Dario_Camuffo.pdf) (12/12/2014)

**DUVAT (V.), MAGNAN (A.)**, « Des archipels en péril ? Les Maldives et les Kiribati face au changement climatique », *VertigO - la revue électronique en sciences de l'environnement*, [En ligne], 3/12/2010, volume 10, [en ligne] <http://vertigo.revues.org/10594#tocto3n17> (09/12/2014)

**CHAUVEAU (E.), CHADENAS (C.), COMENTALE (B.)**, et al « Xynthia : leçons d'une catastrophe », *Cybergeo : European Journal of Geography* [En ligne], Environnement, Nature, Paysage, document 538, mis en ligne le 09 juin 2011, URL : <http://cybergeo.revues.org/23763>

**DELFIHES (P.)** *Les marchés financiers spéculent sur les catastrophes que provoquera le changement climatique*, 06/2014, [en ligne]

<http://www.reporterre.net/Les-marches-financiers-speculent> (11/01/2015).

**FEUILLET (T.) et al.**, « Xynthia est-elle exceptionnelle ? Réflexions sur l'évolution et les temps de retour des tempêtes, des marées de tempête, et des risques de surcotes associés sur la façade atlantique française », *Norois*, pp. 27 à 44, 28/02/2014, [en ligne] <http://norois.revues.org/3866>

**FOUILLET (C.)**, « Les risques climatiques : quel rôle pour la microassurance ? », *Autrepart*, Vol 44, 2007, pp. 203 à 216, [en ligne] [http://www.rume-rural-microfinance.org/IMG/pdf\\_Fouillet\\_Cyril\\_Microassurance\\_Autrepart.pdf](http://www.rume-rural-microfinance.org/IMG/pdf_Fouillet_Cyril_Microassurance_Autrepart.pdf) (05/07/2012)

**GARCIN (M.), PEDREROS (R.)**, « Le phénomène de la submersion marine », in *Gestion des risques naturels, Leçons de la tempête Xynthia*, Versailles, Quae, 2012, pp. 45 à 54.

**GARNIER (E.)**, « 500 ans de vimer sur le littoral de Poitou-Charentes, Risques et vulnérabilité des sociétés », in journée d'étude organisée par la région Poitou-Charentes, 24/06/2010, p17, [en ligne] <http://www.poitou-charentes.fr/content-alfresco-portlet/document?uuid=5cdb39fc-d0a0-11df-b5c9-353a39d8ac65> (22/06/2013)

**GENOVESE (E.), et al.**, « Xynthia : le déroulement de la tempête et ses conséquences en France, in *Gestion des risques naturels, Leçons de la tempête Xynthia* », Quae, 2012, pp. 17 à 44.

**GUINEBERTEAU (T.), MEUR-FEREC (C.), TROUILLET (B.)**, « La gestion intégrée des zones côtières en France : mirage ou mutation stratégique fondamentale ? », *VertigO - la revue électronique en sciences de l'environnement* [En ligne], Volume 7 Numéro 3 | décembre 2006, mis en ligne le 21 décembre 2006, Consulté le 04 janvier 2012. [www.vertigo.revues.org/2569](http://www.vertigo.revues.org/2569)

**GREEN (C.), HALLEGATTE (S.), et al.** Future flood losses in major coastal cities, *Nature Climate Change* 3, 802-806, 18/08/2013, [en ligne] <http://www.nature.com/nclimate/journal/v3/n9/abs/nclimate1979.html> (20/02/2014)

**HAROCHE (C.)**, « La compassion comme amour social et politique de l'autre au XVIII<sup>ème</sup> siècle » in *La solidarité : un sentiment Républicain ?* PUF, Paris 1992, pp. 11 à 25.

**HERISSON. (N.), LAURIOL (C.), BOURDAT (E.)**, « De la recommandation européenne sur la GIZC à sa mise en œuvre locale : protection et aménagement durable du lido de Sète à Marseillan », *Observatoire du littoral*, lettre de liaison 4, 2005.

**HURET (R.)**, « Katrina : les eaux troubles de l'Amérique », in *Critique, Penser la catastrophe, Revue générale des publications françaises et étrangères*, de Minuit, 8-9/2012, n° 783-784, pp.794 à 803. [en ligne] [www.cairn.info/revue-critique-2012-8-page-794.htm](http://www.cairn.info/revue-critique-2012-8-page-794.htm). (09/02/2013).

**Institut National de la Consommation.** « L'assurance des tempêtes et catastrophes naturelles », *Fiche pratique*, actualisé le 2 mars 2010.

[http://www.conso.net/bases/5\\_vos\\_droits/1\\_conseils/conseil\\_719\\_j117-assurance\\_tempete\\_catastrophe\\_inc\\_document.pdf](http://www.conso.net/bases/5_vos_droits/1_conseils/conseil_719_j117-assurance_tempete_catastrophe_inc_document.pdf) (12/09/2011)

**JACOB (S.)**, *Assurance catastrophe, les oubliés du monde agricole*, L'Economiste, ed n°4205, 04/02/2014, [en ligne]

<http://www.leconomiste.com/article/916271-assurance-catastropheles-oubli-s-du-monde-agricole> (21/01/2015)

**JEANSEN (P.P.)**, « Au Pays-Bas une prodigieuse conquête : le plan Delta », *Annales économies, sociétés, civilisations*, 1961, volume 16 n°4, pp. 657 à 664.



**KALAORA (B.), CHARLES (L.),** « Intervention sociologique et développement durable : le cas de la gestion intégrée des zones côtières », *Natures et sociétés*, vol.1n°2, 04-06 2000, pp. 31 à 38.

**Le devoir.com**, *Assurance : La Lloyd s'inquiète du réchauffement climatique, deux ans après Katrina et un an avant l'élection présidentielle américaine, où est le débat national sur ce thème ?* 13/01/2007, [en ligne]

<http://www.ledevoir.com/economie/actualites-economiques/127312/assurance-la-lloyd-s-s-inquiete-du-rechauffement-climatique> (21/01/2015)

**LE PROVOST (C.),** « Dilatation thermique et montée des eaux », *CNRS info*, 03/2002, n°400, 2p, [en ligne] [www.cnrs.fr](http://www.cnrs.fr)

**LOPEZ (E.),** "Le conservatoire du littoral", in L'âge écologique de la culture : Economie, Religion, Esthétique, *Revue Wildproject*, 2009, n°6, [en ligne] <http://www.wildproject.org/journal/6-lopez-conservatoire> (20/01/2014)

**MEUR-FEREC (C.),** « La GIZC à l'épreuve du terrain : premiers enseignements d'une expérience française. », *Développement durable et territoires*, 07/01/2007, [en ligne]

<http://developpementdurable.revues.org/4471> (13/04/2014)

**MERCIER (D.) (Dir.), ACERRA (M.) (Dir.),** « Xynthia, une tragédie prévisible », *hors-série Place publique*, 2011, 63p.

**MILLON (P.) et al.,** *En pays de la Loire, les maisons grignotent les champs,*

[http://www.insee.fr/fr/themes/document.asp?ref\\_id=15519](http://www.insee.fr/fr/themes/document.asp?ref_id=15519)

**MOREAU de BELLAING (L.),** « Le solidarisme et ses commentaires actuels », in *La solidarité : un sentiment républicain ?* PUF 1992, pp. 85 à 99.

**PARE (I.),** « Montée des eaux : un défi gigantesque pour les villes côtières », *L'information immobilière*, automne 2010, n°203, pp. 61 à 67.

Revue d'information des agents techniques des collectivités locales, chargés de l'entretien, la gestion et l'animation des sites du conservatoire du littoral, *Revue Garde gestion de l'espace littoral*, 09/2002 n°47 [http://www.conservatoire-du-littoral.fr/tmp\\_old/Revue\\_47.pdf](http://www.conservatoire-du-littoral.fr/tmp_old/Revue_47.pdf) (02/11/2009)

**Notaires de France**, Note de conjoncture immobilière, 07/2014, n°24, p4 [en ligne] [http://www.notaires.fr/sites/default/files/Note%20de%20conjoncture%20immobiliere\\_2014\\_juillet\\_n24\\_VDEF\\_0.pdf](http://www.notaires.fr/sites/default/files/Note%20de%20conjoncture%20immobiliere_2014_juillet_n24_VDEF_0.pdf)

**OZER (P.), De Longueville (F.),** « Tsunami en Asie du Sud-Est : retour sur la gestion d'un cataclysme naturel apocalyptique », *Cybergeo : European Journal of Geography*, (07/02/2014).

**POLE RELAIS LAGUNES MEDITERRANEENNE,** « Répondre à l'élévation du niveau de la mer en Languedoc-Roussillon », *La lettre des lagunes*, hors-série n°1-2008, [en ligne]

[http://www.pole-lagunes.org/ftp/LettreLagunes\\_hors\\_serie/Lettre\\_des\\_lagunes\\_hors\\_serie\\_1.pdf](http://www.pole-lagunes.org/ftp/LettreLagunes_hors_serie/Lettre_des_lagunes_hors_serie_1.pdf) (04/10/2012)

**ROMPS (D.), et al.,** Projected increase in lightning strikes in the United States due to global warming, *Science*, Vol. 346, n°6211, p851-854, 14/11/2014, [en ligne] [www.sciencemag.org](http://www.sciencemag.org)

**SABATIER et al.**, *Transport sédimentaire de la dune à la zone du déferlement sur une plage sableuse soumise à des vents de terre*, in VII ème journée nationale génie civil, génie côtier, Compiègne 7-9 septembre 2004, [en ligne] [http://www.paralia.fr/Files/08\\_25\\_7p\\_sabatier.pdf](http://www.paralia.fr/Files/08_25_7p_sabatier.pdf) (20/01/2015).

**SOCIETE GEOLOGIQUE DE FRANCE**, « La protection contre la mer aux Pays-Bas », *Géologue* n°158, 29/11/2012, p54 *et s.*

**VERGER (F.)**, « Les conquêtes sur la mer de la Zélande au Jutland », *Annales de géographie*, n°65, 1956, p270-287.

### Thèses

**BAWEDIN (V.)**, "La gestion intégrée des zones côtières confrontées aux dynamiques territoriales, dans le Bassin d'Arcachon et sur la côte Picarde », Thèse, Université de Nantes, 2009, 533p.

**CALVET (F.)**, « L'appréhension juridique du risque d'érosion côtière », Thèse 12/2014, Université de Perpignan Via Dominitia, 768p.

**GERIN (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 », Université Paris-Diderot, Paris VII 2011, 301p.

**LACROIX (C.)**, « La réparation des dommages en cas de catastrophe », Thèse, Université de Haute-Alsace, 2005, 434 p.

**OLAGNIER (B.)**, « L'assurance des catastrophes naturelles », Thèse, Faculté de droit et de science politique d'Aix-Marseille, Institut des Assurances, Presse universitaire d'Aix-Marseille, 1<sup>er</sup> trimestre 1984. 188p.

**RASSE (G.)**, Les plans de prévention des risques technologiques au prisme de la vulnérabilité. Le point de vue du juriste, Thèse, Ecole des Mines Paris, 2009, 326p [en ligne] <https://tel.archives-ouvertes.fr/tel-00363570/document> (21/01/2015).

**ROBERT (S.)**, « La vue sur mer et l'urbanisation du littoral. Approche géographique et cartographique sur la Côte d'Azur et la Riviera du Ponant », Thèse, Université Nice-Sophia Antipolis, 2009, 456p.

## **Rapports de recherches Universitaires**

**COSTE (M-A)**(Dir.), *Réduction des conséquences dommageables des inondations et développement durable ; quelles bonnes pratiques dans les communautés urbaines à l'occasion de la nouvelle directive inondation et des nouveaux programmes d'actions pour la prévention des inondations*, Etude réalisée pour l'ACUF et le CEPRI, Science Po Paris, 2011-2012, p14, [en ligne] [http://www.communautes-urbaines.com/download/PUBLICATIONS/etudes/inondations/etude\\_inondations.pdf](http://www.communautes-urbaines.com/download/PUBLICATIONS/etudes/inondations/etude_inondations.pdf)

**LAMBERT (M-L)** (Coord.),

- Rapport de recherche VuLiGAM, 07/2011, 99p [en ligne] <http://crdaln.documentation.developpement-durable.gouv.fr/documents/Crdaln/0242/Cdu-0242714/pcaouv00120808.pdf>
- Rapport final, projet de recherche camadapt-liteau 2014, adaptation aux changements globaux dans la réserve de biosphère "Camargue grand Delta".

**STEINLE-FEUERBACH (M-F)**, (Coord.), *Programme risque inondation. Inondation: responsabilité et force majeure*, 02/2002, 347p. [en ligne]

[http://www.cerdacc.uha.fr/data/p5/pdf/pdf\\_content/Rapport.Inondations.responsabilites.et.force.majeure.pdf](http://www.cerdacc.uha.fr/data/p5/pdf/pdf_content/Rapport.Inondations.responsabilites.et.force.majeure.pdf)

## **Mémoires Universitaires.**

**BERTOLONE (C.), DUHEC (A.), ATHMANE (O.)**, "Elévation du niveau marin et augmentation de la fréquence des tempêtes : cas du littoral français» Rapport de recherche, Université Pierre et Marie Curie diplôme d'Université science et politiques publiques, 2007-2008, 20p.

**BOULLAUT (R.)**, « L'aléa dans le contrat d'assurance maritime », Mémoire Master2, Centre de droit maritime et des transports, Aix-Marseille III, 2005, 78p.

**BOUCHET (A.)**, « L'aléa dans le droit des contrats », Mémoire, Panthéon-Assas, 2010. 60p. <https://docassas.u-paris2.fr/nuxeo/site/esupversions/4cabccf2-61e6-48c5-b108-86059e69c0c6>

**CARENO (M.)**, Rapport de stage « répondre à l'élévation du niveau de la mer en région Languedoc Roussillon, l'exemple du recul stratégique » Universités de Montpellier I, II et III, 200p.

**DESCAVES (A.)**, « La réassurance des événements naturels », Mémoire, Aix-Marseille III, 2002-2003, 81p.

**DZELADINI (D.)**, « Le secteur de l'assurance face à la problématique du changement climatique et plus particulièrement les inondations et les plus diluviennes ». Mémoire, Université de Neuchâtel, juin 2008, 90p.

**LAIMAINE (L.), PREVOT (A.),** « La prise en compte des submersions marines dans les documents et autorisations d'urbanisme sur la commune d'Hyères », Recherche appliquée, 2010-2011, Aix-Marseille III, 76p.

**METAIS (A.),** « Pourquoi la société moderne devient-elle plus individualiste ? Projet personnel des Humanités », INSA de Lyon, 17p. [en ligne]

<http://sociologos.insa-lyon.fr/files/rte/file/SOCIOLOGOS/RESSOURCES/MANAGEMENT/PPH-individualisme.pdf>

**MEUNIER-CARUS-LENOIR (V.),** « L'assurance du risque agricole », Mémoire Institut des Assurances de Lyon, 2012. <http://www.institut-numerique.org/lassurance-du-risque-agricole-509a12fbe64c5>

**MORIN (C.),** « Les nouveaux outils d'encadrement de l'urbanisation du littoral », Mémoire 2010-2011, 70p.

**MOTHE (E.),** « L'indemnisation des catastrophes naturelles par les assurances », Mémoire Aix-Marseille III, 2001-2002, 53p

**PARIS (A.),** « L'objectivité de la science du droit à l'épreuve du refus kelsénien de syncrétisme des méthodes. » Atelier n°4 théorie constitutionnelles,

<http://www.droitconstitutionnel.org/congresmtp/textes4/PARIS.pdf>

**PARIS (A.),** « L'évolution de la notion d'aléa dans le droit des assurances », Mémoire 2012, [en ligne]

<http://www.institut-numerique.org/partie-1-necessite-dune-conception-dualiste-de-la-notion-dalea-raison-detre-et-enjeux-4fd85587b59b9>

**FURIC (C.),** « La garantie des catastrophes naturelles, approche comparée : France/Etats Unis », 2012. Mémoire, Université Jean Moulin, Lyon3, [en ligne] <http://www.institut-numerique.org/la-garantie-des-catastrophes-naturelles-approche-comparee-france-etats-unis-5091061e9017c>  
(04/09/2012)

**PREVOT (A.)** « Enjeux et perspective de gestion durable des zones humides côtières et du littoral méditerranéen-Recherche sur les actions exemplaires de GIZC en Algérie, en France et au Maroc », Mémoire, Aix-Marseille III, 2010-2011, 102p.

**ROPERT (M.),** « La contestation des zones noires, élaborées après la tempête Xynthia de février 2010 », Mémoire, Ecole polytechnique de l'université de Tours, 2010-2011, 71p.

**ROULETTE (L.),** Le conservatoire du littoral : Analyse juridique, Mémoire CDMT, Aix-Marseille III, 2010-2011, 103p.

**VIGNERON (A.L.), MULOT (V.),** « Les submersions marines, nouvel enjeu, nouvelles pratiques juridiques », Recherche appliquée, Université d'Aix-Marseille III, 2009, 65p.

441p.

**SMADJA (P.), PONT (A-Y.),** « Quel avenir pour les dérivés climatiques en Europe », Mémoire, Conservatoire Nationale des Arts et Métiers, Paris, 09/2005, 48p.

## Rapports, Etudes et Communiqués.

### Avant 2000 :

COMMISSION DES LOIS, rapport n°861 de M. Alain RICHARD, déposé le 13 mai 1982.

COMITE INTERMINISTERIEL DE L'EVALUATION DES POLITIQUES PUBLIQUES ET 1<sup>er</sup> MINISTRE, (Commissariat général du plan), *La prévention des risques naturels - Rapport du comité interministériel de l'évaluation des politiques publiques* (Présidée par P-H Bourrelrier), La documentation française, Paris 1997, 703p.

CONSEIL D'ETAT, *Réflexion sur l'intérêt général, Rapport public 1999*. <http://www.conseil-etat.fr/fr/rapports-et-etudes/linteret-general-une-notion-centrale-de-la.html> (12/12/2010)

HAUSSMAN (P.), PERIL (C.), *Les inondations : un risque assurable ?*, 1999, Swiss Re 43p, [en ligne]

[http://www.prevention2000.org/cat\\_nat/faits\\_ch/swiss%20re%20inondation%20et%20assurance.pdf](http://www.prevention2000.org/cat_nat/faits_ch/swiss%20re%20inondation%20et%20assurance.pdf) (14/01/2012)

KARADJOVA (M.), Recherche « *La protection du droit de propriété au niveau Européen et son importance pour l'harmonisation des pratiques des cours constitutionnelles* », 1998, 52p [en ligne]

<http://www.nato.int/acad/fellow/96-98/karadjov.pdf> (08/03/2013)

MATE, METL, *Plan de prévention des risques naturels, guide méthodologique*, La documentation française, Paris 1999, 123p.

OCDE, *Le principe pollueur-payeur, Analyses et Recommandations*, OCDE, Paris, 1992, 81p.

OFFICE PARLEMENTAIRE D'EVALUATION DES POLITIQUES PUBLIQUES, (Philippe MARINI), Les actions menées en faveur de la politique maritime et littorale de la France, Rapport d'information n° 345 (1997-1998), 6/03/1998, p36, [en ligne] <http://www.senat.fr/rap/r97-345-6/r97-345-61.pdf> (19/09/2011)

SENAT,

- Service des affaires Européennes, *L'indemnisation des biens non assurables en cas de catastrophes naturelles* -octobre 1997, [en ligne] <http://www.senat.fr/lc/lc29/lc29.html> (05/2011)
- question écrite n°7875 Ministère délégué à la mer, Financement des ouvrages de défense contre la mer, JO Sénat du 10 mai 1990, [en ligne] [www.lexisNexis.com](http://www.lexisNexis.com)

### 2000 :

COMMISSION DES AFFAIRES ECONOMIQUES (au nom de la ), par le groupe de travail sur la modernisation du droit de l'urbanisme, *Simplifier et décentraliser : deux défis pour l'urbanisme*, Rapport d'information n°265 (1999-2000), 15/03/2000, 100p.

MAUROY (P.), (commission pour l'avenir de la décentralisation), *Refonder l'action publique locale : rapport au premier Ministre*, La Documentation française, 2000, 192p.

## **2001 :**

**COUR DE CASSATION**, *Droit des contrats et quasi-contrats*, in Rapport annuel 2001, [en ligne] [https://www.courdecassation.fr/publications\\_26/rapport\\_annuel\\_36/rapport\\_2001\\_117/troisieme\\_partie\\_jurisprudence\\_cour\\_124/activites\\_economiques\\_commerciales\\_financieres\\_129/droit\\_contrats\\_quasi\\_contrats\\_6012.html](https://www.courdecassation.fr/publications_26/rapport_annuel_36/rapport_2001_117/troisieme_partie_jurisprudence_cour_124/activites_economiques_commerciales_financieres_129/droit_contrats_quasi_contrats_6012.html) (20/12/2014)

## **2002 :**

**CANTAL-DUPART (M.)**, *La question de l'urbanisme ou la ville du droit*, la documentation française, janvier 2002.

**COMMISSION ENVIRONNEMENT LITTORAL**, *Pour une approche intégrée de gestion des zones côtières*, 09/2002, p3, [en ligne]

<http://envlit.ifremer.fr/content/download/27413/222390/version/2/file/rapportfinalCEL.pdf>  
(10/04/2014).

**OCDE**, *Le contrôle de la solvabilité des compagnies d'assurance, Panorama des pays de l'OCDE*, OCDE, 03/02/2002, 320p.

## **2003 :**

**BROOKS (N.)**, *Vulnerability, risk and adaptation : a conceptual framework*, Tyndall Center for Climate Change Research, 2003, 38 pages. [en ligne] <http://www.tyndall.ac.uk/sites/default/files/wp38.pdf>

**INSPECTION GENERALE DES AFFAIRES – INSPECTION GENERALE DES FINANCES et al.**, *Rapport sur l'audit du contrôle de légalité, du contrôle budgétaire et du pouvoir de substitution*, 07/2003, 89p [en ligne]

<http://www.ladocumentationfrancaise.fr/var/storage/rapports-publics/034000659/0000.pdf>  
(09/11/2009)

**Olivero (C.)**, *Etude des phénomènes de submersion marine sur le littoral de la commune des Saintes-Maries-de-la-Mer*, Rapport de synthèse finale, BRGM, 12/2003.

**SECRETARIAT GENERAL DE LA MER, SECRETARIAT GENERAL DE LA MER**, fiche : La gestion intégrée des zones côtières, 18 décembre 2003, 2p [en ligne] <http://storage.canalblog.com/90/74/127216/7521345.pdf>

**ZIMMERLI (P.)**, *Catastrophes naturelles et Réassurance*, Swiss RE, 2003, 41p, [en ligne] [http://www.prevention2000.org/cat\\_nat/faits\\_ch/swiss%20re%20catnat%20et%20reassurance.pdf](http://www.prevention2000.org/cat_nat/faits_ch/swiss%20re%20catnat%20et%20reassurance.pdf)  
(07/06/2014)

## **2004 :**

**COMMISSION DES AFFAIRES ECONOMIQUES ET DE LA COMMISSION DES LOIS**, *L'application de la loi littoral pour une mutualisation de l'aménagement du territoire*, Rapport d'information n°421, déposées le 21/07/2004.

Cour de Cassation, chambres mixtes, 23 novembre 2004 -Assurance de personne- Communiqué. [http://www.courdecassation.fr/jurisprudence\\_2/chambres\\_mixtes\\_2740/communiqu\\_e\\_535.html](http://www.courdecassation.fr/jurisprudence_2/chambres_mixtes_2740/communiqu_e_535.html)  
(14/01/2011)

**EUROSION**, *vivre avec l'érosion côtière en Europe : Espace et sédiments pour un développement durable*, 05/2004, 38p [en ligne]

[http://www.euroasion.org/project/euroasion\\_fr.pdf](http://www.euroasion.org/project/euroasion_fr.pdf) (25/05/2014)

**MISSION RISQUES NATURELS (MRN)**,

*Catastrophes naturelles, prévention et assurance*, 08/10/2004, 12p, [en ligne]

[http://www.mrn.asso.fr/system/files/Brochure\\_prevention\\_assurance.pdf](http://www.mrn.asso.fr/system/files/Brochure_prevention_assurance.pdf) (28/05/2014)

**OBSERVATOIRE DE L'ENVIRONNEMENT** Poitou-Charentes, Risques naturels, pression- La croissance des espaces artificialisés, 23/08/2004, [en ligne]

<http://www.observatoire-environnement.org/tbe/La-croissance-des-espaces.html> (15/05/2012)

**QUESTION MINISTERIELLE**, Question écrite n° 11050 de M. Pierre Hérisson (Haute-Savoie - UMP) publiée dans le JO Sénat du 19/02/2004 - page 394

**REPOSE MINISTERIELLE** de l'écologie et du développement durable publiée dans le JO Sénat du 01/07/2004-page 1453.

## **2005 :**

**CONSEIL D'ETAT**, *Responsabilité et socialisation du risque*, Rapport public 2005, [en ligne]

<http://www.conseil-etat.fr/fr/rapports-et-etudes/-responsabilite-et-socialisation-du-risque.html>

(06/07/2012)

**DURANT (P.), HEURTEUFEUX (H.)**, *Le lido de Sète Marseillan*, Atelier des 27 et 28 septembre 2005, EUCC France, [en ligne]

<http://www.eucc.net/euccfrance/Ateliers%20-%20r%E9sum%E9s/Atelier%20de%20Sete.pdf>

**FEDERATION FRANCAISE DES SOCIETES D'ASSURANCES**, « *De nouveaux contrats d'assurance pour les cultures* », Dossier de presse du 21/06/2005 [en ligne]

<http://www.ffsa.fr/sites/upload/reprise/docs/application/pdf/2010-03/f8confpresse21juin2005.pdf>

(13/05/2013).

**INSTITUT FRANÇAIS DE L'ENVIRONNEMENT (IFEN)**, *Risques naturels en marais littoraux, perception et organisation des acteurs cinq ans après la tempête de 1999*. 02/2005, 52p

<http://www.littoral.ifen.fr/uploads/media/tempete.pdf> (17/01/2015)

**MINISTERE DE L'ECOLOGIE ET DU DEVELOPPEMENT DURABLE (MEDD):**

- *Les digues de protection contre les inondations. Organisation du contrôle. Constructibilité derrière les ouvrages*, La documentation Française, 06/2005 [en ligne]

<http://www.ladocumentationfrancaise.fr/var/storage/rapports-publics/074000056/0000.pdf>

(12/09/2013)

- *Urbanisation derrière les digues, rapport complémentaire au rapport du 10 juin 2005*, La documentation française, 09/2006, 28p.

**MINISTERE DE L'ECOLOGIE, DU DEVELOPPEMENT DURABLE ET DE L'ENERGIE (MEDDTL)**, Mission d'enquête sur le régime d'indemnisation des victimes de catastrophes naturelles. Rapport de synthèse, 09/2005, 87p.

**OBSERVATOIRE NATIONALE SUR LES EFFETS DU RECHAUFFEMENTS CLIMATIQUES (ONERC) et Conservatoire du littoral**, *Impact du changement climatique sur le*



patrimoine du conservatoire du littoral, scénario d'érosion et de submersion à l'horizon 2100, note technique n°2, 09/2005,

[http://www.developpement-durable.gouv.fr/IMG/ecologie/pdf/note\\_technique\\_2\\_VF.pdf](http://www.developpement-durable.gouv.fr/IMG/ecologie/pdf/note_technique_2_VF.pdf) (12/08/2013)

SENAT, Compte rendu intégral, Séance du jeudi 16 juin 2005 sous la présidence de Guy Fisher, pp 4220 à 4221.

## **2006 :**

**EID MEDITERRANEE ET PARC NATIONAL DE CAMARGUE**, *Etude de définition des enjeux de protection du littoral sableux, Phase C, définition des modes de gestion*, décembre 2006, 31p [en ligne] <http://www.parc-camargue.fr> (12/09/2010)

**COMMISSARIAT GENERAL AU DEVELOPPEMENT DURABLE (CGDD)**, *Le régime d'assurance des catastrophes naturelles en France métropolitaine entre 1995 et 2006*, Etudes et documents 59p.

**COMITE FRANÇAIS DE L'UICN 1986-2006**, *20 ans de loi littoral, bilan et propositions pour la protection des espaces naturels*, 12/2006, 24p. [en ligne] [http://www.uicn.fr/IMG/pdf/plaquette\\_20ans\\_loi\\_litt.pdf](http://www.uicn.fr/IMG/pdf/plaquette_20ans_loi_litt.pdf) (15/02/2013)

**MINISTERE DE L'ECOLOGIE DU DEVELOPPEMENT ET DE L'AMENAGEMENT DURABLE (MEDAD)- DIRECTION DE LA PREVENTION DES POLLUTION ET DES RISQUES, SDPRM**, *Financement par le fonds de prévention des risques naturels majeurs*, 2006, 58p.

**MINISTERE DE L'AMENAGEMENT DU TERRITOIRE ET DE L'ENVIRONNEMENT (MATE) ET LE MINISTERE DE L'ECOLOGIE DU DEVELOPPEMENT ET DE L'AMENAGEMENT DURABLE (MEDAD)-SDPRM**,

- *Le fonds de prévention des risques naturels majeurs*, 2006, 8p, [en ligne] [http://catalogue.prim.net/41\\_le-fonds-de-prevention-des-risques-naturels-majeurs.html](http://catalogue.prim.net/41_le-fonds-de-prevention-des-risques-naturels-majeurs.html) (25/01/2015)
- *Financement par le fonds de prévention des risques naturels majeurs (FPRNM)*, 2006, 58p [en ligne] [http://catalogue.prim.net/42\\_financement-par-le-fonds-de-prevention-des-risques-naturels-majeurs-fprnm-.html](http://catalogue.prim.net/42_financement-par-le-fonds-de-prevention-des-risques-naturels-majeurs-fprnm-.html) (25/01/2015)

**OBSERVATOIRE NATIONALE DE LA MER ET DU LITTORAL (ONML)**, *Prix de l'immobilier dans les communes littorales métropolitaines : le cas des appartements anciens* (analyse sur la période 01/10/2004 à 30/09/2005), 10/2006, 5p.

## **2007 :**

**COLAS (S.)**, *Le littoral, entre nature et artificialisation croissante*, Ifen littoral, octobre 2007, n°120, [en ligne]

[http://www.onml.fr/uploads/media/le\\_littoral\\_entre\\_nature\\_et\\_artificialisation\\_croissante.pdf](http://www.onml.fr/uploads/media/le_littoral_entre_nature_et_artificialisation_croissante.pdf) (02/02/2013)

**COMMISSION DES COMMUNAUTES EUROPENNES**,



- Commission Européenne, *Livre vert sur une politique maritime*, juin 2006, acte, 22/11/2007 [en ligne]

[http://europa.eu/legislation\\_summaries/maritime\\_affairs\\_and\\_fisheries/maritime\\_affairs/166029\\_fr.htm](http://europa.eu/legislation_summaries/maritime_affairs_and_fisheries/maritime_affairs/166029_fr.htm) (11/04/2014).

- *Livre vert présenté par la commission au conseil, au parlement européen, au comité économique et social européen et au comité des régions, Adaptation au changement climatique en Europe ; les possibilités d'action de l'Union Européenne*, 29/06/2007, [en ligne] [http://www.developpement-durable.gouv.fr/IMG/pdf/green\\_paper\\_fr-2.pdf](http://www.developpement-durable.gouv.fr/IMG/pdf/green_paper_fr-2.pdf) (03/04/2011)

**CONSEIL GENERAL DES PONTS ET CHAUSSEES, Inspection générale de l'environnement, (CGPC-IGE)** *L'utilisation du fonds de prévention des risques naturels majeurs*, 04/2007. 68p, [en ligne]

[http://portail.documentation.equipement.gouv.fr/documents/cgedd/004597-01\\_rapport.pdf](http://portail.documentation.equipement.gouv.fr/documents/cgedd/004597-01_rapport.pdf)  
(12/03/2014)

**INSTITUT FRANÇAIS DE L'ENVIRONNEMENT (IFEN)**, *les dossiers, Analyse statistique et cartographique de l'érosion marine*, 10/2007, n°6, 36p.

**FEDERATION FRANCAISE DES SOCIETES D'ASSURANCES**, (Comité scientifique pour l'histoire de l'assurance), *Guide des sources sur l'histoire de l'assurance*, Paris, éd. Seddita, 2007, 740p.

**KI-Moon (B.)**, *Cadre d'action de Hyogo pour 2005-2015 : Pour des nations et des collectivités résilients face aux catastrophes*, SIPC, 2007, [en ligne] [http://www.preventionweb.net/files/1217\\_HFABrochureFrench.pdf](http://www.preventionweb.net/files/1217_HFABrochureFrench.pdf) (03/08/2014)

**OKLAHOMA CITY COMMUNITY COLLEGE (OCCC)**, *Les changements climatiques et la Suisse en 2050, Impacts attendu sur l'environnement, la société et l'économie*, 06/2007, 151, Par rapport à la période de 1971 à 1990, [en ligne]

[www.occc.ch/products/ch2050/PDF\\_F/16-assurances.pdf](http://www.occc.ch/products/ch2050/PDF_F/16-assurances.pdf) (23/12/2014)

**ORGANISATION DE COOPERATION ET DE DEVELOPPEMENT ECONOMIQUE (OCDE)**, *Défis mondiaux pour le XXIème siècle- changement climatique, énergie et institutions démocratiques*, Discours prononcé par Angel Gurría, Secrétaire générale de l'OCDE, à la conférence annuelle du club de Madrid, 21 octobre 2006, [en ligne] [www.oecd.org](http://www.oecd.org) (12/08/2014).

## **2008 :**

**BOYER (P.)**, *Assurer les calamités agricoles ?*, Notes et études économique, 03/2008 n°30, 31p, [en ligne] <http://agriculture.gouv.fr/IMG/pdf/boyer-nee30-tap.pdf> (25/06/2012)

**CHENAL (D.), KAYO DE KAYO (G.), KELHIOUEN (R.), MILHAUD (X.), SAUSER (C.)**, *Projet de transfert alternatif de risque : Titrisation du risque de catastrophe naturelle*, ISFA-03/2008.

**CENTRE EUROPEEN DE PREVENTION DU RISQUE INONDATION (CEPRI)**, *Evaluation de la pertinence des mesures de gestion du risque inondation, Manuel des pratiques existantes*, 06/2008, 194p.

**COUR DE CASSATION**, *Rapport annuel 2008*, 482p [en ligne] <http://www.courdecassation.fr/> (02/07/2014).

**ORGANISATION DE COOPERATION ET DE DEVELOPPEMENT ECONOMIQUE (OCDE),**

- *Aspects économiques de l'adaptation au changement climatique coûts, bénéfiques et instruments économiques*, OCDE, 06/2008.
- *Coûts de l'inaction sur des défis environnementaux importants*, OCDE, 2008, 239p.

**MINISTÈRE DE L'INTÉRIEUR, DE L'OUTRE-MER ET DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES**, *Rapport du gouvernement au parlement sur le contrôle à posteriori des actes des collectivités locales et des établissements publics locaux*, 20<sup>ème</sup> rapport année 2004-2005-2006, La documentation française, 01/2008, 72p [en ligne]

<http://www.ladocumentationfrancaise.fr/rapports-publics/084000012/> (10/03/2012)

**PREFECTURE DE REGION LANGUEDOC-ROUSSILLON**, *Étude sur le changement climatique en Languedoc-Roussillon. Quelles conséquences économiques et sociales*, Rapport final 10-2008, 80p.

**2009 :**

**AMRAE**, *Régime des Catastrophes naturelles, fonctionnement du régime actuel*, 2009, p3. [http://www.amrae.fr/sites/default/files/fichiers\\_upload/CatNat\\_Note%20AMRAE.pdf](http://www.amrae.fr/sites/default/files/fichiers_upload/CatNat_Note%20AMRAE.pdf) (03/09/2012).

**CENTRE EUROPEEN DE PREVENTION DES RISQUES D'INONDATION (CEPRI)**, *Un logement « zéro dommage » face au risque d'inondation est-il possible ?*, 11/2009, 54p.

**COMMISSARIAT GENERAL DE L'ENVIRONNEMENT ET DU DEVELOPPEMENT DURABLE (GGEDD)**,

- *Le rôle de l'assurance dans la prévention des catastrophes naturelles*, n°9, mars 2009, 6p [en ligne] [http://www.developpement-durable.gouv.fr/IMG/spipwwwmedad/pdf/009\\_cle0311ad.pdf](http://www.developpement-durable.gouv.fr/IMG/spipwwwmedad/pdf/009_cle0311ad.pdf) (02/05/2010)
- « *Le rôle de l'assurance dans la prévention des catastrophes naturelles* », n°9, 03/2009, [en ligne] [http://www.developpement-durable.gouv.fr/IMG/spipwwwmedad/pdf/009\\_cle0311ad.pdf](http://www.developpement-durable.gouv.fr/IMG/spipwwwmedad/pdf/009_cle0311ad.pdf) (02/05/2010)
- *Assurance des risques naturels en France : sous quelles conditions les assureurs peuvent-ils inciter à la prévention des catastrophes naturelles ?* » Etudes et documents, 01/03/2009, 130p. 03/2009 n°1, p11, [en ligne] <http://www.developpement-durable.gouv.fr/IMG/pdf/01-14.pdf> (10/04/2011)

**INSTITUT NATIONAL DE LA STATISTIQUE ET DES ETUDES ECONOMIQUES (INSEE)**, *En pays de la Loire les maisons grignotent les champs*. 10/2009, [en ligne] [http://www.insee.fr/fr/themes/document.asp?ref\\_id=15519](http://www.insee.fr/fr/themes/document.asp?ref_id=15519) (14/04/2014)

**LA BANQUE MONDIALE**, *Catastrophes naturelles : une nouvelle plateforme d'émission d'obligations pour s'assurer contre les risques naturels*, 28/10/2009, [en ligne]

<http://www.banquemondiale.org/fr/news/feature/2009/10/28/insuring-against-natural-disaster-risk-new-catastrophe-bond-issuance-platform> (13/11/2010)

**MINISTERE DE L'ECOLOGIE, DE L'ENERGIE, DU DEVELOPPEMENT DURABLE ET DE LA MER, (MEEDDM),**

- *A l'interface entre terre et mer, la gestion du trait de côte*, 09/2009, 32p, [en ligne] [http://www.mementodumaire.net/wp-content/uploads/2012/07/Gestion\\_du\\_trait\\_de\\_cote.pdf](http://www.mementodumaire.net/wp-content/uploads/2012/07/Gestion_du_trait_de_cote.pdf) ((19/12/2009)
- *Prévenir le risque d'inondation : du recueil d'information à la hiérarchisation des PPR « CatNat » dans le Nord-Pas-de-Calais ». Réflexions sur la déprescription des « PPR » Cat Nat.*, Programme RDT, 27/10/2009 [en ligne] [http://www.rdrisques.org/programme/folder.2010-06-02.5222375084/folder.2010-06-02.6057424384/folder.2010-06-02.7502978131/rapport\\_complet\\_MEEDM.pdf](http://www.rdrisques.org/programme/folder.2010-06-02.5222375084/folder.2010-06-02.6057424384/folder.2010-06-02.7502978131/rapport_complet_MEEDM.pdf) (08/09/2012).

**MINISTERE DES TRANSPORTS DE L'EQUIPEMENT, DU TOURISME ET DE LA MER (MTETM),** *Note à l'attention de Monsieur le Ministre des transports de l'équipement, du tourisme et de la mer du 5 octobre 2009*, Affaire n°2004-0304-01, note12, p8.

<http://www.ladocumentationfrancaise.fr/var/storage/rapports-publics/064000106/0000.pdf> (06/10/2009)

**MILLON (P.), ROBERT (B.) et al.**, *En pays de la Loire, les maisons grignotent les champs*, INSEE, Etude n°79, 10/2009, [en ligne] [http://www.insee.fr/fr/themes/document.asp?ref\\_id=15519](http://www.insee.fr/fr/themes/document.asp?ref_id=15519) (11/09/2009)

**NATIONS UNIES**, UNISDR Terminologie pour la prévention des risques de catastrophes, 2009, 35p, [en ligne] [http://www.unisdr.org/files/7817\\_UNISDRTerminologyFrench.pdf](http://www.unisdr.org/files/7817_UNISDRTerminologyFrench.pdf) (23/03/2013)

**ONERC,**

- *Changement climatique, Coûts des impacts et pistes d'adaptations*, La documentation Française 2009, <http://www.ladocumentationfrancaise.fr/var/storage/rapports-publics/094000463/0000.pdf> (01/03/2010)
- *Evaluation du coût des impacts du changement climatique et de l'adaptation en France*, Rapport de la deuxième phase, Partie V, Annexes des rapports thématiques, 186p. [www.developpement-durable.gouv.fr/IMG/pdf/partie\\_5\\_annexes\\_des\\_rapports\\_thematiques.pdf](http://www.developpement-durable.gouv.fr/IMG/pdf/partie_5_annexes_des_rapports_thematiques.pdf) (09/10/2013)
- *Evaluation du coût des impacts du changement climatique et de l'adaptation en France*, rapport de la deuxième phase, 09/2009, [en ligne] [http://www.developpement-durable.gouv.fr/IMG/pdf/partie\\_1\\_rapport\\_de\\_synthese.pdf](http://www.developpement-durable.gouv.fr/IMG/pdf/partie_1_rapport_de_synthese.pdf) (09/10/2013)

**PRESIDENCE DE LA REPUBLIQUE**, Discours du 29 avril 2009 lors de l'inauguration de l'exposition du grand Paris.

**2010 :**

**ANZIANI (A.)**, (au nom de la Mission Commune d'Information sur les conséquences de la tempête Xynthia):

- *Xynthia : les leçons d'une catastrophe* (rapport d'étape) n°554 (2009-2010) 47p.
- *Xynthia, une culture du risque pour éviter de nouveaux drames*, Rapport d'information n° 647 (2009-2010), 7/07/2010, 134p.

**ASSEMBLEE NATIONALE**, *Rapport d'information, sur les raisons des dégats provoqués par la tempête Xynthia*, 01/07/2010, n°2697, p487.

**BOQUET (E.)**, « Catastrophes, plan Orsec » 2010, 6p, [EN LIGNE]

[http://sssm45.free.fr/IMG/pdf/PSE2-Catastrophes\\_plan\\_rouge.pdf](http://sssm45.free.fr/IMG/pdf/PSE2-Catastrophes_plan_rouge.pdf) (12/12/2013)

**BORLO (J-L.)**, *Feuille de route suite à la tempête xynthia*, à l'intention des Maires de France, 15/04/2010.

**CAISSE CENTRALE DE REASSURANCE (CCR) :**

- *Les catastrophes naturelles en France*, 05/2010, 21p, [en ligne]

<http://www.ccr.fr/blobs/com.cardiweb.cardiboxv6.cm.business.Article/1721011825312530551/documentJoint/1/presentation%20cat%20nat%202010%20vf.pdf> (23/06/2010)

- *RAPPORT ANNUEL 2010*, 82p, [en ligne]

[http://www.ccr.fr/blobs/com.cardiweb.cardiboxv6.cm.business.Article/1965029280521913389/documentJoint/1/ccr\\_ra\\_2010.pdf](http://www.ccr.fr/blobs/com.cardiweb.cardiboxv6.cm.business.Article/1965029280521913389/documentJoint/1/ccr_ra_2010.pdf) (12/11/2013)

**CONSEIL ECONOMIQUE POUR LE DEVELOPPEMENT DURABLE (CEDD)**, *Economie de l'adaptation au changement climatique*, 02/2010, 23p [en ligne]

<http://www.developpement-durable.gouv.fr/IMG/pdf/001-3.pdf> (24/07/2014)

**CENTRE EUROPEEN DE PREVENTION DES RISQUE INONDATION (CEPRI)**,

- *Les digues de protection contre les inondations, la mise en œuvre de la réglementation issue du décret n°2007-1735 du 11 décembre 2007*, 03/2010, 84p.
- *ACB : une aide à la décision au service de la gestion des inondations. Guide à l'usage des maîtres d'ouvrage et de leurs partenaires*, 11/2011, 44p.

**CHASSAIN (R.)** Rapport de mission, « *Pour un plan de gestion du littoral Camarguais.* » MEEDD, Aout 2010, p16. [en ligne]

<http://www.ladocumentationfrancaise.fr/rapports-publics/104000651/index.shtml> (04/06/2012)

**COMMISSARIAT GENERAL DE L'ENVIRONNEMENT ET DU DEVELOPPEMENT DURABLE (CGEDD)**,

- *Expertise complémentaire des zones de solidarité en Vendée qui seront mises à l'enquête publiques à des fins d'expropriation, suite aux dégâts causés par la tempête Xynthia survenue sur la côte atlantique dans la nuit du 27 au 28 février 2010.*, 25/05/2010, mission n°007336-01, 16/09/2010.
- *Le régime d'assurance des catastrophes naturelles en France métropolitaine entre 1995 et 2006, Etudes et documents n°22* mai 2010, 64p.

**CONSEIL DES MINISTRES du 7 avril 2010**, communication : Les suites de la tempête Xynthia : le traitement des zones les plus exposées.

**DIRECTION GENERALE DE LA PREVENTION DES RISQUES**, *Proposition pour un plan de prévention des submersions marines et des crues rapides*, 07/2010, [en ligne]

[http://www.anel.asso.fr/archives/plan\\_digues\\_synopsis.pdf](http://www.anel.asso.fr/archives/plan_digues_synopsis.pdf) (06/09/2014)

**DIRECTOIN REGIONALE DE L'ENVIRONNEMENT, DE L'AMENAGEMENT ET DU LOGEMENT (DREAL) Languedoc-Roussillon**, *Avis de l'autorité environnementale sur le projet de protection et d'aménagement du Lido de Sète à Marseillan, dispositif expérimental*, 28/01/2011.

**DUMAS (P.)**, Rapport *Tempête Xynthia, Retour d'expérience, évaluation et propositions d'action* Tome I mai 2010, 192p, [en ligne]

<http://www.shom.fr/fileadmin/data/DOPS/MIP/PEP/BATHY/Litto3D/Besoins/Tempete-Xynthia-Retex-evaluation-propositions-action.pdf> (25/05/2012)

**FEDERATION FRANCAISE DES SOCIETES D'ASSURANCES,**

- *Assurance tempête, grêle et neige : les résultats 2010*, Etudes et statistiques, 22/03/2010, [en ligne]  
[http://www.ffsa.fr/sites/jcms/p1\\_705555/assurances-tempete-grele-et-neige-les-resultats-2010?cc=fn\\_7360](http://www.ffsa.fr/sites/jcms/p1_705555/assurances-tempete-grele-et-neige-les-resultats-2010?cc=fn_7360) (14/01/2012)
- *La tempête Xynthia du 28 février 2010, bilan chiffré au 31 décembre 2010*, [en ligne]  
<https://www.ffsa.fr/sites/upload/docs/application/pdf/2011-06/bilanxynthia28022011.pdf> (14/07/2012)

**FONDS INTERNATIONAL DU DEVELOPPEMENT AGRICOLE (FIDA)**, *L'assurance basée sur un indice climatique : potentiel d'expansion et de durabilité*, 07/2010, p34. [en ligne]  
[http://www.ifad.org/ruralfinance/pub/weather\\_f.pdf](http://www.ifad.org/ruralfinance/pub/weather_f.pdf) (05/02/2014)

**Ministère de l'Ecologie, de l'Energie, du Développement Durable et de la MER, (MEEDDM),**

- « La gestion intégrée des zones côtières » in *La gestion intégrée des activités*, (17/01/2010), [en ligne]  
<http://www.developpement-durable.gouv.fr/La-gestion-integree-des-zones.html> (10/04/2014)
- *Tempête Xynthia- Retour d'expérience et proposition d'action*, 05/2010, Rapport n°007201-01, La documentation française, p.10, [en ligne]  
<http://www.ladocumentationfrancaise.fr/var/storage/rapports-publics/104000293/0000.pdf> (12/10/2012)

**MINISTERE DE L'ECOLOGIE DU DEVELOPPEMENT DURABLE ET DE L'ENERGIE (MEDDE),**

- *La gestion du domaine public maritime naturel*, 06/01/2010, [en ligne]  
<http://www.developpement-durable.gouv.fr/Les-sanctions-applicables-aux.html> (12/05/2011)
- *Les plans de prévention*, 01/04/2010, [en ligne]  
[www.statistiques.developpement-durable.gouv.fr/lessentiel/ar/368/1239/risques-naturels-plans-prevention](http://www.statistiques.developpement-durable.gouv.fr/lessentiel/ar/368/1239/risques-naturels-plans-prevention) , (13/09/2011).

**MINISTERE DE L'ECOLOGIE, DU DEVELOPPEMENT DURABLE, DES TRANSPORTS ET DU LOGEMENT, (MEDDTL)**, *La gestion du trait de côte*, coll. Savoir-faire, éditions Quae, Paris 2010, 304p.

**ONERC**, *Ville et adaptation au changement climatique*, La documentation française, 11/2010, pp. 154p.

**SENAT,**

- *Comptes rendus de la mission commune d'information sur les conséquences de la tempête Xynthia*, 28/04/2010, Audition de M. J-J Brot, préfet de Vendée, [en ligne]  
<http://www.senat.fr/compte-rendu-commissions/20100426/mcixynthia.html> (15/04/2014).

- *Les conséquences de la tempête Xynthia* (rapport d'étape), rapport d'information n°554, fait au nom de la mission commune d'information, enregistré à la présidence du Sénat le 10 juin 2010, p82 [en ligne] <http://www.senat.fr/rap/r09-554/r09-5541.pdf> (15/04/2014)

**SERVICES DE L'ETAT EN CHARENTE-MARITIME**, Rapport d'activité, 9 premier mois de mesures pour faire face à l'événement et répondre aux dégâts causés, 2010, p10-11, [en ligne] [http://sd-2.archive-host.com/membres/up/142261394551490633/RAPPORT\\_DACTIVITE.pdf](http://sd-2.archive-host.com/membres/up/142261394551490633/RAPPORT_DACTIVITE.pdf) (05/09/2011)

**VIGNERON (P.)**, *La périurbanisation facteur et états des lieux*, 10/2010, [en ligne] [http://www.insee.fr/fr/insee\\_regions/pays-de-la\\_loire/themes/dossiers/dossier38/dossier38\\_ch04.pdf](http://www.insee.fr/fr/insee_regions/pays-de-la_loire/themes/dossiers/dossier38/dossier38_ch04.pdf) (14/04/2014)

## **2011 :**

**BUREAU DE RECHERCHES GEOLOGIQUES ET MINIERES (BRGM)**, *Etat des connaissances scientifiques sur les effets potentiels du changement climatique sur les aléas côtiers en Languedoc-Roussillon*, Rapport final 01/2011, 102p, [en ligne]

<http://infoterre.brgm.fr/rapports/RP-58872-FR.pdf> (14/04/2014)

**CAISSE CENTRALE DE REASSURANCE (CCR)**,

- *Rapport annuel 2011*, 83p. [http://www.ccr.fr/blobs/com.cardiweb.cardiboxv6.cm.business.Article/2246195071118475945/documentJoint/1/ccr\\_ra\\_2011.pdf](http://www.ccr.fr/blobs/com.cardiweb.cardiboxv6.cm.business.Article/2246195071118475945/documentJoint/1/ccr_ra_2011.pdf) (05/09/2012)
- *Le régime d'indemnisation des catastrophes naturelles*, 11/2011, [en ligne] <http://www.ccr.fr/blobs/com.cardiweb.cardiboxv6.cm.business.Article/2094981368466376770/documentJoint/1/plaquette%20regime%20cat-nat%202011%20vf.pdf> (21/03/2014)

**CONSEIL GENERAL DE L'ENVIRONNEMENT ET DU DEVELOPPEMENT DURABLE (CGEDD)**, *Expertise des zones de solidarité en Charente-Maritime, Rapport complémentaire relatif au site de Boyardville*, Mission n°007336-03, CGEDD, 03/12/2011. [en ligne]

[http://portail.documentation.equipement.gouv.fr/documents/cgedd/007336-03\\_rapport.pdf](http://portail.documentation.equipement.gouv.fr/documents/cgedd/007336-03_rapport.pdf) (12/03/2012)

**CENTRE D'ETUDES DES TUNNELS (CETU)**, *Le cadre réglementaire de la sécurité des tunnels routiers*, [en ligne]

[http://www.cetu.developpement-durable.gouv.fr/IMG/pdf/CETU-Note\\_Info\\_21\\_2011.pdf](http://www.cetu.developpement-durable.gouv.fr/IMG/pdf/CETU-Note_Info_21_2011.pdf) (10/04/2013)

**CENTRE EUROPEEN DE LA PREVENTION DES RISQUES INONDATIONS (CEPRI)**, *Rapport, La gestion des digues de protection contre les inondations*, 02/2011, 59p,  
**COMMISSARIAT GENERAL DE L'ENVIRONNEMENT ET DU DEVELOPPEMENT DURABLE (CGEDD)**,

- (Service de l'Observation et des statistiques), *Démographie et occupation du sol, Environnement littoral et marin*, (06/2011).
- (Service de l'Observation et des statistiques), *Environnement littoral et marin*, Références, 05/2011, p148 à 151, [en ligne] [http://www.onml.fr/uploads/media/references\\_littoral-introduction.pdf](http://www.onml.fr/uploads/media/references_littoral-introduction.pdf) (06/06/2014).



- *Impact à long terme du changement climatique sur le littoral métropolitain*, Etudes et documents, n°55, 10/2011, [en ligne]

<http://www.developpement-durable.gouv.fr/IMG/pdf/ED55.pdf> (06/06/2014).

**COUSIN (A.)**, *Propositions pour une stratégie nationale de gestion du trait de côte, du recul stratégique, et de défense contre la mer, partagée entre l'Etat et les collectivités territoriales*, La documentation française, 2011, 64p.

**COMMISSARIAT GENERAL AU DEVELOPPEMENT DURABLE (CGDD),**

- *Le littoral : Chiffres clefs*, Etudes et documents, 01/2011 n°32, 38p.
- *Environnement littoral et marin*, Références, 05/2011 p148 à 151, [en ligne] [http://www.onml.fr/uploads/media/references\\_littoral-introduction.pdf](http://www.onml.fr/uploads/media/references_littoral-introduction.pdf) (06/06/2014)
- Commune de la Faute-sur-Mer, *Plan de prévention des risques prévisibles d'inondation*, notice de présentation, consultation 11/06/2011, 27p.

**DIRECTION GENERALE DE LA CONCURRENCE DE LA CONSOMMATION ET DE LA REPRESSION DES FRAUDES, (DGCCRF)**, *L'évolution des cotisations d'assurance automobile et habitation*, 01/2011, 41p. <http://www.economie.gouv.fr/files/finances/services/rap11/110121-rap-hausse-tarifs-assurance.pdf> (12/11/2013)

**FEDERATION FRANCAISE DES SOCIETES D'ASSURANCES-GROUPEMENT DES ENTREPRISES MUTUELLES D'ASSURANCES (FFSA-GMA)**, *Etude, l'assurance des catastrophes naturelles en 2011*, 04/2013. [http://www.mrn.asso.fr/system/files/l\\_assurance\\_des\\_catastrophes\\_naturelles\\_2011\\_0.pdf](http://www.mrn.asso.fr/system/files/l_assurance_des_catastrophes_naturelles_2011_0.pdf) (05/2013)

**MINISTERE DE L'ECOLOGIE, DU DEVELOPPEMENT DURABLE, DES TRANSPORTS ET DU LOGEMENT, (MEDDTL),**

- *Rapport principal, Expertise des zones de solidarité Xynthia en Charente-Maritime*, CGEDD Mission 007336-02, 01/2011, 66p.
- *Plan submersions rapides, Submersions marines, crues soudaines et ruptures de digues*, 02/2011 [en ligne] [http://www.developpement-durable.gouv.fr/IMG/pdf/Le\\_plan\\_submersion\\_rapide.pdf](http://www.developpement-durable.gouv.fr/IMG/pdf/Le_plan_submersion_rapide.pdf) (10/12/2012)

**MINISTERE DE L'ECOLOGIE, DU DEVELOPPEMENT DURABLE ET DE L'ENERGIE (MEDDE),**

- *Prévention des risques, le plan de submersion rapide*, 17/02/2011.
- *Mise en œuvre de la DCE et politique locale de l'eau*, Observations et statistiques, 12/12/2011, [en ligne] <http://www.statistiques.developpement-durable.gouv.fr/lessentiel/ar/240/1108/dce-districts-hydrographiques-francais.html> (09/04/2014)

**MINISTERE DE L'ENVIRONNEMENT, DU DEVELOPPEMENT DURABLE, DES TRANSPORTS ET DU LOGEMENT (MEDDTL)**, *Programme d'action de prévention des inondations, de la stratégie au programme d'action, cahier des charges*, 02/2011, [en ligne] [http://www.developpement-durable.gouv.fr/IMG/pdf/110215\\_PAPI\\_vdef.pdf](http://www.developpement-durable.gouv.fr/IMG/pdf/110215_PAPI_vdef.pdf) (15/07/2014).

**MOURY (J.)**, in « Le risque, Commission du rapport et des études de la cour de cassation », Rapport annuel, 2011, p88, [en ligne]

[http://www.courdecassation.fr/publications\\_cour\\_26/rapport\\_annuel\\_36/rapport\\_2011\\_4212/troisieme\\_partie\\_etude\\_risque\\_4213/m.jacques\\_22859.html#hautart](http://www.courdecassation.fr/publications_cour_26/rapport_annuel_36/rapport_2011_4212/troisieme_partie_etude_risque_4213/m.jacques_22859.html#hautart) (22/02/2012)

**MUNICH RE**, *Accumulation of very severe natural catastrophes makes 2011 a year of unprecedented losses*, 12 July 2011.

[http://www.munichre.com/en/media\\_relations/press\\_releases/2011/2011\\_07\\_12\\_press\\_release\\_en.pdf](http://www.munichre.com/en/media_relations/press_releases/2011/2011_07_12_press_release_en.pdf) ?2 (09/02/2012)

**OBSERVATOIRE NATIONAL DE LA MER ET DU LITTORAL (ONML)**, *Indicateur : perspectives d'évolution de la population des départements littoraux à l'horizon 2040*, 02/2011, 5p.

**OBSERVATOIRE NATIONAL DES RISQUES NATURELS (ONERC)**, *Le régime d'indemnisation des catastrophes naturelles*, 17/11/2011, p11-12 [en ligne] <http://www.onrn.fr/site/binaries/content/assets/documents/plaquette-regime-cat-nat-2011-vf.pdf> (18/12/2014)

**REPONSE MINISTERIELLE**, n° 103716 : JOAN Q 23 août 2011, p. 9087, [en ligne] <http://questions.assemblee-nationale.fr/q13/13-103716QE.htm> (17/11/2012)

**SENAT**, n°666 (De LEGGE D.), *Rapport d'information fait au nom de la mission commune d'information sur les conséquences de la révision générale des politiques publiques pour les collectivités territoriales et les services publics locaux*, 22/06/2011 [en ligne] <http://www.senat.fr/rap/r10-666-2/r10-666-21.pdf> (15/04/2014).

**SYMADREM**, *Rechargement de la plage des Saintes-Maries-de-la-mer*, 2011 [en ligne] <http://symadrem.fr/actualites/actualites-du-littoral/480-rechargement-de-la-plage-est-des-saintes-maries-de-la-mer> (01/03/2014)

**UNESCO**, *Les satellites surveillent le changement climatique sur les sites du patrimoine mondial*, septembre-novembre 2011.

## **2012 :**

### **ASSEMBLEE NATIONALE,**

- Question 1819 de Suguenot A. Question publiée au JO le 31/07/2012 p 4532, réponse publiée au JO le 18/09/2012 Question publiée au JO le : 31/07/2012 page : 4532
- Réponse publiée au JO le : 18/09/2012 page : 5141

### **COMMISSARIAT GENERAL DE L'ENVIRONNEMENT ET DU DEVELOPPEMENT DURABLE (CGEDD),**

- *Audit thématique sur l'application de la loi Littoral par les services de l'Etat*, Rapport, Septembre 2012 n°-007707-01.[en ligne] <http://www.ladocumentationfrancaise.fr/var/storage/rapports-publics/134000020/0000.pdf> (29/09/2013)

**CAISSE CENTRALE DE REASSURANCE (CCR)**, *Rapport Annuel 2012*, p12 [en ligne] [http://www.ccr.fr/blobs/com.cardiweb.cardiboxv6.cm.business.Article/2517093690869022772/documentJoint/1/ccr\\_ra\\_2012.pdf](http://www.ccr.fr/blobs/com.cardiweb.cardiboxv6.cm.business.Article/2517093690869022772/documentJoint/1/ccr_ra_2012.pdf) (12/12/2013)

**CONSERVATION NATURE**, *Canaliser la fréquentation*,

<http://www.conservation-nature.fr/article3.php?id=199> (01/02/2012)

**COMMISSION EUROPEENNE**, « 35,6 millions d'euros pour reconstruire après Xynthia » [en ligne]



[http://ec.europa.eu/france/news/tempete-xynthia\\_fr.htm](http://ec.europa.eu/france/news/tempete-xynthia_fr.htm)14/05/2012 (14/05/2012)

**COUR DE CASSATION**, *Rapport annuel 2011, Le risque*, La documentation française Paris 2012, 654p [en ligne] [https://www.courdecassation.fr/IMG/pdf/Rapport\\_CourCassation\\_2011.pdf](https://www.courdecassation.fr/IMG/pdf/Rapport_CourCassation_2011.pdf)

**COUR DES COMPTES**,

- Rapport public annuel, *Les aides d'urgence en agriculture*, 02/2012, 34p.
- *Les enseignements des inondations de 2010 sur le littoral atlantique (Xynthia) et dans le Var*, Rapport public thématique, 07/2012, 305p.

**DIRECTION REGIONALE DE L'ENVIRONNEMENT, DE L'AMENAGEMENT ET DU LOGEMENT (DREAL)**,

- (Languedoc-Roussillon), *Les risques littoraux, observation protection et prévention des risques*, 2012, 192p, [en ligne] [http://www.languedoc-roussillon.developpement-durable.gouv.fr/IMG/pdf/DREAL-risques-littoralWEB\\_cle2261c1-1.pdf](http://www.languedoc-roussillon.developpement-durable.gouv.fr/IMG/pdf/DREAL-risques-littoralWEB_cle2261c1-1.pdf) (15/04/2014)
- (Pays de la Loire), *L'atlas de l'aléa submersion marine sur le littoral vendéen*, mai 2012, [en ligne] <http://www.pays-de-la-loire.developpement-durable.gouv.fr/1-atlas-de-l-alea-submersion-a1641.html> (14/04/2014).

**GIP LITTORAL AQUITAIN**, Guide de l'action locale, gestion de la bande côtière, volet 1/érosion côtière, 09/2012, 110p.

**GRISLAIN-LETREMY (C.), LAHIDJI (R.), MONGIN (P.), et al.**, *Les risques majeurs et l'action publique*, CAE, 2012, 332p, [en ligne] <http://www.cae-eco.fr/IMG/pdf/105.pdf> (21/01/2015)

**MINISTRE DE L'ECOLOGIE DU DEVELOPPEMENT DURABLE ET DE L'ENERGIE (MEDDE) :**

- Stratégie nationale de gestion du trait de côte, expérimentation de la relocalisation des activités et des biens : recomposition spatiale des territoires menacés par les risques littoraux, 03/2012 [en ligne] <http://www.developpement-durable.gouv.fr/IMG/cahier%20des%20charges%20appel%20C3%A0%20projets%20relocalisation%20MODIF.pdf> (04/04/2012)

- *Première évaluation nationale des risques d'inondation, Principaux résultats – EPRI 2011*, 07/2012, p11, [en ligne] [www.developpement-durable.gouv.fr](http://www.developpement-durable.gouv.fr) (23/12/2014)

- *Etat d'avancement des PPR Prioritaires (février 2012)*. [en ligne] [http://www.developpement-durable.gouv.fr/IMG/pdf/etat\\_avancement\\_pprn\\_littoraux\\_final.pdf](http://www.developpement-durable.gouv.fr/IMG/pdf/etat_avancement_pprn_littoraux_final.pdf) (03/01/2013)

- Stratégie Nationale de Gestion Intégrée du Trait de Côte, Appel à projets 2012. Expérimentation de la relocalisation des activités et des biens : recomposition spatiale des territoires menacés par les risques littoraux, 03/2012, 13p.

**PITIE (C.)**, *Expertise des zones de solidarité Xynthia en Charente-Maritime, rapport complémentaire relatif au site de Fouras*, mission n°007336-04, CGEDD, 02/2012. [http://portail.documentation.developpement-durable.gouv.fr/documents/cgedd/007336-04\\_rapport.pdf](http://portail.documentation.developpement-durable.gouv.fr/documents/cgedd/007336-04_rapport.pdf)

**PREFECTURE DE LOIRE-ATLANTIQUE EQUIPEMENT AGRICULTURE**,

*Les interventions des associations syndicales autorisées*, Fiche technique n°8. 13/07/2012, [en ligne] <http://www.loire-atlantique.equipement-agriculture.gouv.fr/Media/Fichiers/pref/Amenagement-du-territoire/8-Les-interventions-des-associations-syndicales-autorisees> (11/09/2012)

**PREFECTURE du Finistère**, *Plans de prévention des risques de submersion marine et risques littoraux*, 02/08/2012, [en ligne] <http://www.finistere.gouv.fr/> (25/05/2014)

**Programme des nations Unis pour le développement (PNUE), bureau pour la prévention des crises et le relèvement**, Rapport sur la gestion du fonds de prévention des risques naturels majeurs : Annexe au projet de loi de finances pour 2012, 55p.

**RESEAU ATLANTIQUE POUR LA PREVENTION ET LA GESTION DES RISQUES LITTORAUX**, *Panorama des solutions douces de protection des côtes*, Bordeaux, 10/2012, 54p.

**SENAT**,

- Projet de loi portant réforme du régime d'indemnisation des catastrophes naturelles, Etude d'impact, Établie en application de l'article 8 de la loi organique n°2009-403 du 15 avril 2009 relative à l'application des articles 34-1, 39 et 44 de la Constitution, 03/2012, 130p.
- N°491, Projet de loi portant réforme du régime d'indemnisation des catastrophes naturelles, enregistré à la Présidence du Sénat 03/04/2012, [en ligne] <http://www.senat.fr/leg/pjl11-491.html>
- Réponse du Ministre chargé des Collectivités Territoriales, publié dans le JO Sénat du 10 mai 2012, p1159.
- avis n° 153 (2012-2013) de M. Philippe ESNOL, fait au nom de la commission du développement durable, déposé le 22 novembre 2012 <http://www.senat.fr/rap/a12-153-2/a12-153-2.html> (09/09/2013)

**SCOR GLOBAL P&C**-. *Le transfert du risque météorologique face aux enjeux du futur*, newsletter technique, 06/2012, [en ligne]

[http://www.scor.com/images/stories/pdf/library/newsletter/pc\\_nl\\_cata\\_naturelles\\_fr.pdf](http://www.scor.com/images/stories/pdf/library/newsletter/pc_nl_cata_naturelles_fr.pdf) (30/05/2015)

## **2013 :**

**AGENCE DE L'EAU SEINE NORMANDIE**, *Guide juridique et pratique sur la gestion des milieux aquatiques et humides*, mai 2013, 215p

**AXA** communiqué de presse, Paris, le 10 décembre 2013, [en ligne]

[www.axa.com/lib/fr/uploads/cp/groupe/.../AXA\\_CP\\_20131210.pdf](http://www.axa.com/lib/fr/uploads/cp/groupe/.../AXA_CP_20131210.pdf) (02/01/2014)

**BANQUE MONDIALE**, *Implementing agriculture for development*, World bank group Agriculture Action Plan 2013-1015, The world Bank Group, Washington 2013, [en ligne] [http://www-wds.worldbank.org/external/default/WDSContentServer/WDSP/IB/2013/05/23/000333037\\_20130523100445/Rendered/PDF/779110WP0Ag0Ac0than0the0Board0paper.pdf](http://www-wds.worldbank.org/external/default/WDSContentServer/WDSP/IB/2013/05/23/000333037_20130523100445/Rendered/PDF/779110WP0Ag0Ac0than0the0Board0paper.pdf) (05/02/2014)

**CENTRE EUROPEEN DE PREVENTION DU RISQUE INONDATION (CEPRI)**, *La prise en compte du risque inondation dans les schémas de cohérence territoriale*, 08/2013, 76p.

**COMMISSION EUROPEENNE**, *Livre vert sur les assurances contre les catastrophes d'origine naturelle et humaine*, Strasbourg, le 16/04/2013, 26p.

**COMMISSARIAT GENERAL DE L'ENVIRONNEMENT ET DU DEVELOPPEMENT DURABLE (CGEDD)**,

- *Evaluation à mi-parcours du plan " submersions rapides"*, 03/2013.

**COMITE DE LA PREVENTION ET DE LA PRECAUTION**, (avis) *Adaptation aux changements climatiques - acceptabilité et gouvernance des risques*, 06/2013, 38p, [en ligne]

[http://www.developpement-durable.gouv.fr/IMG/pdf/ONERC\\_avisCPP-A4\\_juin2013.pdf](http://www.developpement-durable.gouv.fr/IMG/pdf/ONERC_avisCPP-A4_juin2013.pdf)  
(29/10/2013)

**COMMISSARIAT GENERAL AU DEVELOPPEMENT DURABLE (CGDD)**, *Baromètre d'opinion sur l'énergie et le climat en 2013*, Chiffres & Statistiques, n°440 08/2013, [en ligne] <http://www.developpement-durable.gouv.fr/IMG/pdf/CS440.pdf> (29/10/2013)

**DIRECTION GENERALE DE L'AMENAGEMENT DU LOGEMENT ET DE LA NATURE (DGALN)**,

- *Les outils de l'action foncière au service des politiques publiques, Acquérir le foncier, le droit de préemption urbain*, Fiche C3, 06/2013, 4p.
- *Les outils de l'action foncière au service des politiques publiques, Acquérir le foncier, Les zones d'aménagements différées*, Fiche C1, 06/2013, 4p.

**DIRECTION REGIONALE DE L'ENVIRONNEMENT, DE L'AMENAGEMENT ET DU LOGEMENT, (DREAL)**, Basse-Normandie, *Le porter à connaissance, Submersion marine*, 2013 [en ligne]

[www.basse-normandie.developpement-durable.gouv.fr/IMG/pdf/plaquette\\_informative\\_cle6f5976.pdf](http://www.basse-normandie.developpement-durable.gouv.fr/IMG/pdf/plaquette_informative_cle6f5976.pdf)  
(28/04/2014)

**FEDERATION FRANCAISE DES SOCIETE D'ASSURANCE – GROUPEMENT DES ENTREPRISES DES MUTUELLES D'ASSURANCE (FFSA-GEMA)**, *Etude, L'assurance des catastrophes naturelles en 2011*, 04/2013. [http://www.mrn.asso.fr/system/files/l\\_assurance\\_des\\_catastrophes\\_naturelles\\_2011\\_0.pdf](http://www.mrn.asso.fr/system/files/l_assurance_des_catastrophes_naturelles_2011_0.pdf) (05/2013)

**GENOVA ASSOCIATION**, *Warming of the Oceans and Implications for the (Re)insurance Industry*, Rapport 06/2013.

**GROUPE D'EXPERT INTERGOUVERNEMENTAL SUR L'EVOLUTION DU CLIMAT (GIEC)**, *Changements climatiques 2013, les éléments scientifiques*, résumé à l'intention des décideurs, p23-24 [en ligne] [https://www.ipcc.ch/pdf/assessment-report/ar5/wg1/WG1AR5\\_SummaryVolume\\_FINAL\\_FRENCH.pdf](https://www.ipcc.ch/pdf/assessment-report/ar5/wg1/WG1AR5_SummaryVolume_FINAL_FRENCH.pdf)

**LE TREUT (H.)**, propos de ROUSSET (A.) *in Prévoir pour agir, La région Aquitaine anticipe le changement climatique*, PU de Bordeaux, LGPA-ed, Pessac, 2013, 365p.

**MARSEILLE PROVENCE METROPOLE**, *L'atlas des risques majeurs*, 01/2013, p16, [en ligne] [http://www.marseille-provence.com/assets/plugins/tinymce/jscripts/tiny\\_mce/plugins/filemanager/files/telechargement/Environnement/ATLAS\\_des\\_RISQUES\\_MAJEURS\\_web.pdf](http://www.marseille-provence.com/assets/plugins/tinymce/jscripts/tiny_mce/plugins/filemanager/files/telechargement/Environnement/ATLAS_des_RISQUES_MAJEURS_web.pdf) (15/04/2014)

**MINISTERE DE L'ECOLOGIE DU DEVELOPPEMENT DURABLE ET DE L'ENERGIE (MEDDE)**,

- *Vers la relocalisation des activités et des biens, 5 territoires en expérimentation*, 02/2013. [en ligne] [http://www.geolittoral.developpement-durable.gouv.fr/IMG/pdf/AAPR\\_Seminaire20130214\\_Actes\\_VLight\\_cle21ef2d.pdf](http://www.geolittoral.developpement-durable.gouv.fr/IMG/pdf/AAPR_Seminaire20130214_Actes_VLight_cle21ef2d.pdf) (02/12/2014)
- *La directive cadre européenne sur l'eau*, 19/03/2013, [en ligne] <http://www.developpement-durable.gouv.fr/Les-objectifs.html> (09/04/2014)
- *Xynthia, 3 ans après : quelles actions de l'Etat*, [en ligne] <http://www.developpement-durable.gouv.fr/Xynthia-3-ans-apres-Quelles.html> (23/04/2014)

**OBSERVATOIRE DES TERRITOIRES**, *Plan de prévention des risques naturels*, 10/01/2013, [en ligne] <http://www.datar.gouv.fr/observatoire-des-territoires/fr/nombre-de-plans-de-pr%C3%A9vention-des-risques> (07/04/2014).

**ORGANISATION DE COOPERATION ET DE DEVELOPPEMENT ECONOMIQUE (OCDE)**, *Assurance et risques environnementaux, une analyse comparative du rôle de l'assurance dans la gestion des risques liés à l'environnement*, 21/11/2003, 100p.

**OBSERVATOIRE NATIONAL DE LA MER ET DU LITTORAL (ONML)**,

- *Population des communes littorales par classe de population en 2009 et évolution*, Les fiches thématiques : Démographie, occupation du sol et logement, 01/2013, 4p.
- *Densité de population des communes littorales en 2010 et évolution depuis 1961-1962*, Les fiches thématiques : Démographie, occupation du sol et logement, 05/2013, 4p.
- *Hébergement marchand en 2012 et évolution depuis 1999 pour les communes littorales métropolitaines*, Les fiches thématiques : Démographie, occupation du sol et logement, 09/2013, 5p.

**ONERC**,

- *Impact du changement climatique sur le littoral*, MEDDE, rencontres IFFO-RME Nantes, 18/10/2013, [en ligne] <http://www.iffo-rme.fr/Pays-de-la-Loire/ONERC.pdf> (14/02/2014)
- *Niveau moyen global des océans par altimétrie satellitale*, 04/2013, [en ligne] <http://www.developpement-durable.gouv.fr/Niveau-moyen-global-des-océans-par.html> (14/02/2014)

**PREFECTURE DU GARD**, Dossier départemental des risques majeurs, Département du Gard, 2013, p12, [en ligne]

[http://www.gard.gouv.fr/content/download/8402/46665/file/DRM%202013%20GARD\\_valide.pdf](http://www.gard.gouv.fr/content/download/8402/46665/file/DRM%202013%20GARD_valide.pdf) (11/010/2014)

**SENAT**,

- avis Avis n°162, de M. Jean-Patrick Courtois, fait au nom de la commission des lois, déposé le 21/11/2013. (Projet de loi des finances pour 2014 : administration territoriale) [en ligne] <http://www.senat.fr> (16/05/2014)
- Rapport d'information n°77 fait au nom de la commission des finances sur les préfetures et la réorganisation territoriale de l'Etat, 16/10/2013, [en ligne] <http://www.senat.fr/rap/r13-077/r13-0771.pdf> (19/05/2014)

**TENOUE (J-Y)**, *Expérience du PNUD à la mise en œuvre du cadre d'action de Hyogo au Togo*, Lomé 2013. [en ligne]

[http://www.sifec.org/static/uploaded/Files/ressources/actes-des-colloques/lome/pleniere-1-2/TENOUE\\_TEXTE.pdf](http://www.sifec.org/static/uploaded/Files/ressources/actes-des-colloques/lome/pleniere-1-2/TENOUE_TEXTE.pdf) (14/07/2014).

**THE CITY OF NEW-YORK MAYOR MICKAËL R. BLOOMBERG** "A stronger, More Resilient New York" 11/06/2013 [en ligne] <http://www.nyc.gov/html/sirr/html/report/report.shtml> (17/01/2014)

## **2014 :**

### **ASSEMBLEE NATIONALE :**

- n°1428, Rapport fait au nom de la commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire sur le projet de loi des finances pour 2014. (n°1395). Annexe n°13, Ecologie, Développement et mobilité durables prévention des risques conduite et pilotage des politiques de l'écologie de l'énergie du développement durable et de la mer, Rapporteur spécial : M. Hervé MARITON, p14.

<http://www.assemblee-nationale.fr/14/pdf/budget/plf2014/b1428-tIII-a13.pdf> (21/01/2015)

**CGEDD**, *Evaluation à mi-parcours du « plan submersion rapide »*, 03/2014, [en ligne] [www.cgedd.developpement-durable.gouv.fr/evaluation-a-mi-parcours-du-plan-a1719.html](http://www.cgedd.developpement-durable.gouv.fr/evaluation-a-mi-parcours-du-plan-a1719.html) (15/04/2014)

**GIEC**, *Changements climatiques 2014, Incidences, adaptation et vulnérabilité*, résumé à l'intention des décideurs, p 4-8, [en ligne]

[http://www.ipcc.ch/pdf/assessment-report/ar5/wg2/ar5\\_wgII\\_spm\\_fr.pdf](http://www.ipcc.ch/pdf/assessment-report/ar5/wg2/ar5_wgII_spm_fr.pdf) (12/11/2014)

### **LA BANQUE MONDIALE :**

- « Gestion du risque de catastrophe-vue d'ensemble », 25/03/2014, [en ligne] <http://www.banquemondiale.org/fr/topic/disasterriskmanagement/overview> (24/01/2015).
- « Gérer les risques de catastrophe pour protéger le développement », 16/04/2014, [en ligne] <http://www.banquemondiale.org/fr/results/2013/04/12/managing-disaster-risks-resilient-development> (31/05/2014)

**MINISTERE DE L'ECOLOGIE DU DEVELOPPEMENT DURABLE ET DE L'ENERGIE (MEDDE)**, *Actions menées par l'Etat à la suite de Xynthia*, 12/09/2014.

**MINISTERE DE L'ECOLOGIE, DU DEVELOPPEMENT DURABLE, DES TRANSPORTS ET DU LOGEMENT, (MEDDTL)**, *Stratégie nationale de gestion des risques inondation*, 05/2014, [en ligne]

[http://www.developpement-durable.gouv.fr/IMG/pdf/140509\\_SNGRIetAnnexes\\_approuvee\\_BAT\\_cle0459ad.pdf](http://www.developpement-durable.gouv.fr/IMG/pdf/140509_SNGRIetAnnexes_approuvee_BAT_cle0459ad.pdf) (09/10/2014)

### **ONML,**

- *Ages des habitants des communes littorales en 2009 et évolution depuis 1990*, Les fiches thématiques : Démographie, occupation du sol et logement, 05/2014, p5
- *Prix des terrains à bâtir sur le littoral métropolitain en 2012 et évolution depuis 2006*, Les fiches thématiques : Démographie, occupation du sol et logement, 09/2014, 5p.
- *Evolution de la construction de logements entre 1990 et 2012 sur le littoral métropolitain*, Les fiches thématiques : Démographie, occupation du sol et logement, 11/2014, 5p.
- *Evolution de la construction de locaux non résidentiels entre 2000 et 2012 sur le littoral métropolitain*, Les fiches thématiques : Démographie, occupation du sol et logement, 11/2014, 6p.

**CAISSE CENTRALE DE REASSURANCE**, Communiqué de presse du 24/03/2014, [en ligne] <https://www.ccr.fr/index.do?aid=2765178192871292995> (15/01/2015).

**INSEE**, *La préservation de la biodiversité, protection des milieux et des ressources*, Dossier d'Octant n°52, [en ligne]

[http://www.insee.fr/fr/insee\\_regions/bretagne/themes/dossiers/dossier\\_octant/dossier\\_52/T2\\_risques.pdf](http://www.insee.fr/fr/insee_regions/bretagne/themes/dossiers/dossier_octant/dossier_52/T2_risques.pdf) (20/01/2015)

**IRMA**, *Les arrêtés de Catastrophes Naturelles en Rhône-Alpes*, [en ligne] <http://www.irma-grenoble.com> (28/06/2013)

**KALAYDJIAN (R.)** (IFREMER), Extraction de matériaux marins /SRM GDG.

[https://www.ifremer.fr/sextant\\_doc/dcsmm/documents/Evaluation\\_initiale/analyse\\_economique\\_sociale/GAS/AES\\_extraction\\_V2bis\\_GDG](https://www.ifremer.fr/sextant_doc/dcsmm/documents/Evaluation_initiale/analyse_economique_sociale/GAS/AES_extraction_V2bis_GDG) (20/01/2015)

**MINISTERE DE L'ECOLOGIE DU DEVELOPPEMENT DURABLE ET DE L'ENERGIE (MEDDE)**,

- *Xynthia, 3 ans après : quelles actions de l'Etat*, [en ligne] <http://www.developpement-durable.gouv.fr/Xynthia-3-ans-apres-Quelles.html> (04/01/2014)
- MEDDE, « 4 ans après la tempête Xynthia et les crues du Var : une politique de prévention et de gestion face aux risques d'inondation et de submersion », 7/03/2014, [en ligne] <http://www.developpement-durable.gouv.fr/4-ans-apres-la-tempete-Xynthia-et.html> (16/07/2014)

**SENAT**,

- *Plaidoyer pour une décentralisation de la loi littoral : un retour aux origines*, 01/2014 [en ligne] <http://www.senat.fr/rap/r13-297/r13-2972.html> (20/01/2015).
- avis n°61, présenté au nom de la commission du développement durable, des infrastructures, de l'équipement et de l'aménagement du territoire (1) sur *le projet de loi de finances pour 2014*, adopté par l'assemblée nationale, Article 63, p29-30 <http://www.senat.fr/rap/a13-161-1/a13-161-11.pdf> (12/06/2014)
- Proposition de loi visant à décentraliser l'application de la loi n°86-2 du 3 janvier 1986 relative à l'aménagement la protection et la mise en valeur du littoral, n°667, 1/07/2014.

**SWISS Re**, *Catastrophes naturelles et techniques en 2013 : Les inondations et la grêle causent d'important dommages en 2013 ; Haiyan frappe les Philippines*, SIGMA n°1/2014, p3, [en ligne] [http://www.apref.org/sites/default/files/espacedocumentaire/2014-02-28\\_sigma1\\_2014\\_cat.pdf](http://www.apref.org/sites/default/files/espacedocumentaire/2014-02-28_sigma1_2014_cat.pdf) (23/12/2014)

**UNEP Finance Initiative**, *PSI, Principe pour une assurance responsable*, 12p [en ligne] [www.unepfi.org/psi/wp-content/.../06/PSI-document\\_French.pdfdate](http://www.unepfi.org/psi/wp-content/.../06/PSI-document_French.pdfdate) (19/09/2013)

## **2015**

**MINISTERE DE L'ECOLOGIE, DU DEVELOPPEMENT DURABLE ET DE L'ENERGIE (MEDDE)**, *Les risques littoraux*, 16/01/2015, [en ligne]

<http://www.developpement-durable.gouv.fr/Les-risques-littoraux.html> (21/01/2015)



## Colloques – Actes de colloques

### 1981,

**MEEUS (A.)**, « *De la notion et des limites de l'aléa susceptible d'être garanti, dans les assurances de choses, de personnes et de responsabilité professionnelle.* » acte du colloque juridique international magistrats/assureurs, Belgique, Comité européen des assurances, 1981, 26p.

### 2006,

**JOURDAIN (P.)**, « Existe-t-il un droit subjectif à la sécurité ? », *in* Qu'en est-il de la sécurité des personnes et des biens ?, Acte colloque des 19 et 20 octobre 2006, Les travaux de l'IFR, Mutation des normes juridiques N° 7, Presses universitaires des sciences sociales.

### 2007,

**Actes et entretiens de l'assurance-Atelier 5**, « L'assurance de responsabilité civile au service des preneurs de risques », 2007, 5p, [en ligne]

<http://www.ffsa.fr/sites/upload/reprise/docs/application/pdf/2010-03/a5def2.pdf> (14/02/2012)

**CENTRE DE RECHERCHE ADMINISTRATIVE-COUR ADMINISTRATIVE DE MARSEILLE (CRA-CAA)**, "Les plans de prévention des risques", Journée d'étude, *PUAM*, 2007, 230p.

**DGPR**, *La prévention des risques naturels, Bilan et perspectives en droit national et en droit comparé*, actes du colloques de la société Française pour le droit de l'environnement, 8-9 novembre 2007, à Biarritz, SFDE.

### 2008,

**RAISON (S.)** *Le classement des digues littorales au titre de la sécurité civile : un exemple de mise en œuvre en Vendée.* Xème journée Nationales Génie Côtier – Génie civil, 14-16 octobre 2008, Sophia Antipolis p 283 à 292.

### 2010,

**COURNIL (C.)(Dir.)**, **COLARD-FABREGOULE (C.)**, (Dir.), *Changement climatique et défi du droit*, Actes de la journée d'étude du 24/03/2009, Bruyant, Bruxelles 2010, 450p.

**D.G.A Thau agglomération**, *Protection et aménagement durable du lido de Sète à Marseillan*, *in* « La présentation du guide de gestion du trait de côte », 9/06/2010, Paris-La défense.

[http://www.developpement-durable.gouv.fr/IMG/DGALN8\\_Amenagement\\_Lido\\_Sete\\_Marseillan\\_Thau\\_Agglo\\_JL\\_Arquilliere.pdf](http://www.developpement-durable.gouv.fr/IMG/DGALN8_Amenagement_Lido_Sete_Marseillan_Thau_Agglo_JL_Arquilliere.pdf)

<http://www.anel.asso.fr/archives/actesjelateste2005.pdf>

**UHL (F.)** Stratégie nationale de gestion du trait de côte, du recul stratégique et de la défense contre la mer, p2, in Les 8èmes JST-Brest 6-8 et 9 décembre 2010.

**SAUZEAU (T.)** (Dir.), Journée d'étude organisée par la région Poitou-Charentes, *Expliquer Xynthia, comprendre le phénomène*, Maison de la région Poitou, 24 juin 2010. 69p.

**MARC (P.)**, *Le cadre de l'intervention publique, en matière de gestion des ouvrages hydrauliques concourant à la protection contre le risque inondation*, in La gestion du risque inondation, Grand théâtre de Narbonne, Colloque d'urbanisme, 25 octobre 2010.

**SAUZEAU (T.)** (Dir.), « Expliquer Xynthia, comprendre le phénomène », Journée d'études organisée par la Région Poitou-Charentes, Maison de la Région, Poitiers, 24/06/2010, [en ligne] <http://www.poitou-charentes.fr/content-alfresco-portlet/document?uuid=5cdb39fc-d0a0-11df-b5c9-353a39d8ac65>

**VYE (D.)**, « Quand Xynthia fait rimer attractivité et vulnérabilité » in *Expliquer Xynthia, comprendre le phénomène*, Journée d'étude organisée par la région Poitou-Charentes, Maison de la région Poitou, 24 juin 2010.

## **2011,**

**LASSERRE-KIESOW (V.)**, Rapport introductif, dans « L'aléa », XIVe Journées nationales, Le Mans, 03/04/2009, journées nationales, Thèmes et commentaires, Journées nationales-Association Henri Capitant des amis de la culture juridique française, Tome 14, Paris Dalloz 05/2011, p2.

**RODE (S.)**, « Après Xynthia des choix de gestion du risque d'inondation à réviser ? », *Actes du 4<sup>ème</sup> colloque ARPE<sub>Env</sub> : l'individu de la société face aux incertitudes environnementales*, IFFSTAR Lyon-Bron, 6-8 juin 2011.

## **2012,**

**BOURRELIER (P-H)**, Présentation du Colloque « *Des instruments financiers face aux risques de désastres en France et dans le monde* » 2 et 8 mars 2012.

**MICHEL KERJAN (E-O.)**, « 2001-2011, La décennie du pire aux Etats-Unis », Colloque du 8 mars 2012 : L'assurance mondiale devant le défi des catastrophes, au Palais du Luxembourg, [en ligne]

[http://www.irma-grenoble.com/05documentation/00bibliotheque\\_document\\_afficher.php?idDocument=2552](http://www.irma-grenoble.com/05documentation/00bibliotheque_document_afficher.php?idDocument=2552)  
(09/05/2012)



## Articles de Presse

**ASTILL (J.)**, Arctique, La banquise fond ? Sus à l'or noir!, *Courrier international*, 16/08/2012, [en ligne] <http://www.courrierinternational.com/article/2012/08/16/la-banquise-fond-sus-a-l-or-noir> (18/11/2014)

**BARBIER (C.)**, « Les folies des milliardaires », *L'express*, 12/05/2010, [http://www.lexpress.fr/actualite/societe/les-folies-des-milliardaires\\_891640.html](http://www.lexpress.fr/actualite/societe/les-folies-des-milliardaires_891640.html) 15/05/2010.(10/05/2013)

**BOUDJELLAL (N.)**, « Katrina, les premiers comptes du secteur », *L'Argus de l'assurance*, 23/09/2005, [en ligne] <http://www.argusdelassurance.com/acteurs/reassureurs/katrina-les-premiers-comptes-du-secteur.32198> (07/02/2014)

**CARAMEL (L.)**, « Face à l'élévation du pacifique, Kiribati achète 20km<sup>2</sup> de terres refuge aux Fidji », *Le monde* 15/06/2014, [en ligne] [www.lemonde.fr](http://www.lemonde.fr) ( 24/07/2014).

**CATNAT** info, La lettre d'information hebdomadaire des catastrophes naturelles, [en ligne] <http://www.catnat.net/component/acymailing/archive/view/listid-1-mailinglist/mailid-4236-catnat-info-la-lettre-dinformation-hebdomadaire-des-catastrophes-naturelles> (23/12/2014)

**CHAUVEAU (J.)**, « Les assureurs ne veulent pas prendre en charge le risque lié aux OGM », Les échos, 07/04/2008, [en ligne] <http://www.dgq-assurances.com/Risques-emergents> (09/04/2008)

**CHAZOUILLERE (G.)**, « Les prix des résidences secondaires dans 60 villes du littoral Manche-Atlantique », *Capital*, 09/04/2013, <http://www.capital.fr/immobilier/actualites/les-prix-des-residences-secondaires-dans-60-villes-du-littoral-manche-atlantique> (13/03/2014).

**COIGNARD (S.)**, *Pas d'assurance contre les antennes-relai*, *Le point*, 25/10/2002, [en ligne] <http://www.next-up.org/pdf/LePointPasDassuranceContreLesAntennesRelais25122002.pdf> (31/05/2014)

**COULON (F.)**, Marratier, le Maire bâtisseur, *Europe 1*, 15 avril 2011, [en ligne] <http://www.europe1.fr/France/Xynthia-Marratier-le-maire-batisseur-500809> (07/04/2014)

**Courrier International**, « Des milliers de Néo-Orléanais n'étaient pas assurés contre les inondations », 17/10/2005, [en ligne] <http://www.courrierinternational.com/breve/2005/10/17/des-milliers-de-neo-orleanais-n-etaient-pas-assures-contre-les-inondations> (07/02/2014.)

**DANCETTE (M.)**, « La France aidée pour faire face aux conséquences de Xynthia, Actualité et débats Européens », *Euractive*, 30/09/2012, *EurActive*, [en ligne] <http://www.euractiv.fr/collectivites-locales/france-aidee-faire-face-consequences-xynthia-6153.html> (03/10/2010)

**ECALLE (P.)**, « L'Etat face à la colère des victimes de Xynthia », *Le Monde*, 12/04/2010, [en ligne] [http://www.lemonde.fr/societe/article/2010/04/12/l-etat-face-a-la-colere-des-victimes-de-xynthia\\_1332057\\_3224.html](http://www.lemonde.fr/societe/article/2010/04/12/l-etat-face-a-la-colere-des-victimes-de-xynthia_1332057_3224.html) (24/07/2012)

**ECALLE (P.)**, **GARNIER (R.)**, *Xynthia. Ces documents qui pointaient les risques*, *Ouest France*, 2 avril 2010, [en ligne] <http://www.ouest-france.fr/xynthia-ces-documents-qui-pointaient-les-risques-567989> (16 avril 2010).

**GARIC (A.)**, « Qui est vraiment responsable du changement climatique ? », *Le monde*, 09/12/2011

**GUION (A.)**, Bangladesh, bientôt submergé ?, le monde grand format, 25/11/2010 [en ligne] [http://www.lavie.fr/hebdo/2010/3404/bangladesh-bientot-submerge-23-11-2010-11809\\_176.php](http://www.lavie.fr/hebdo/2010/3404/bangladesh-bientot-submerge-23-11-2010-11809_176.php) (20/01/2011)

**HASSOUX (D.)**, « Avant la tempête, une inondation de permis de construire », *Le canard enchaîné*, 31/03/2010.

**HEUZE (R.)**, *Venise en passe d'être sauvée par Moïse*, Le Figaro.fr, le 05/11/2013, [en ligne] <http://www.lefigaro.fr/sciences/2013/10/14/01008-20131014ARTFIG00587-venise-en-passe-d-etre-sauvee-par-moise.php> (03/03/2014).

**JOZSEF (E.)**, « Onde de choc après le jugement de l'Aquila », *Libération*, 23/10/2012, [en ligne] [http://www.liberation.fr/monde/2012/10/23/onde-de-choc-apres-le-jugement-de-l-aquila\\_855403](http://www.liberation.fr/monde/2012/10/23/onde-de-choc-apres-le-jugement-de-l-aquila_855403) (06/02/2014)

**LACAZE (S.)**, *Xynthia : résistance dans les zones noires*, Libération 16/12/2010, [en ligne] [www.liberation.fr/societe/2010/12/16/xynthia-resistance-dans-les-zones-noires\\_701053](http://www.liberation.fr/societe/2010/12/16/xynthia-resistance-dans-les-zones-noires_701053) (15/02/2012)

**LA FRANCE AGRICOLE.FR**, « Groupama stoppe la souscription des contrats pour les non assurés en multirisques climatiques », 27/04/2011, [en ligne] <http://www.lafranceagricole.fr/actualite-agricole/assurance-recolte-groupama-stoppe-la-souscription-des-contrats-pour-les-non-assures-en-multirisques-climatiques-42124.html> (29/06/2011)

**LANDRIN (S.)**, *La cour des comptes accable l'Etat*, Le monde, 05/07/2012.

**KATHLEEN (D.)**, "Storm Surge is Flood, Judges Says", *The Washington post*, 16/08/2006. <http://www.washingtonpost.com/wp-dyn/content/article/2006/08/15/AR2006081500584.html>

**MICRO WORLD.ORG**, Micro assurance agricole et risques climatiques, 29/02/2012, [en ligne] <http://www.microworld.org/fr/news-from-the-field/article/micro-assurance-agricole-et-risques-climatiques> (05/02/2014)

**LE HIR (P.)**. Le coût des inondations risque d'exploser d'ici à 2050, le monde, 19/08/2013 [http://www.lemonde.fr/planete/article/2013/08/19/le-coût-des-inondations-risque-d-exploser-d-ici-a-2050\\_3463073\\_3244.html](http://www.lemonde.fr/planete/article/2013/08/19/le-coût-des-inondations-risque-d-exploser-d-ici-a-2050_3463073_3244.html) (12/12/2014).

**LE MONDE.FR**, « Bussereau veut que les zones noires fassent l'objet d'une étude », 12/04/2010, [en ligne] [http://www.lemonde.fr/societe/article/2010/04/12/xynthia-les-victimes-ne-se-reinstalleront-pas-en-zone-noire-dit-sarkozy\\_1332533\\_3224.html](http://www.lemonde.fr/societe/article/2010/04/12/xynthia-les-victimes-ne-se-reinstalleront-pas-en-zone-noire-dit-sarkozy_1332533_3224.html) (01/11/2014)

**LE NOUVEL OBSERVATEUR**, « Quand Sarkozy voulait assouplir la loi littoral », 02/03/2010, [en ligne] [http://tempsreel.nouvelobs.com/politique/20100302.OBS8493/quand-sarkozy-voulait-assouplir-la-loi-littoral.html?idfx=RSS\\_notr&xtor=RSS-17](http://tempsreel.nouvelobs.com/politique/20100302.OBS8493/quand-sarkozy-voulait-assouplir-la-loi-littoral.html?idfx=RSS_notr&xtor=RSS-17) (01/11/2014)

**FOUCART (S.)**, « A New-York, des risques d'inondations multipliés », 06/05/2014, [en ligne] [http://www.lemonde.fr/planete/article/2014/05/06/a-new-york-des-risques-d-inondations-multiplies\\_4412190\\_3244.html](http://www.lemonde.fr/planete/article/2014/05/06/a-new-york-des-risques-d-inondations-multiplies_4412190_3244.html), (09/08/2014)

**GRAVEL (F.)**, « New-york face à la hausse du niveau de la mer », Urbabillard, 26/08/2013, [en ligne] <http://urbabillard.wordpress.com/2013/08/26/new-york-face-a-la-hausse-du-niveau-de-la-mer/> (09/08/2014)

**MARTIN (B.)**, « Assurance insolite: Le real Madrid assure les jambes de Cristiano Ronaldo pour 100 millions d'euros", News-assurance, 08/2009, [en ligne] [www.news-assurances.com](http://www.news-assurances.com) (07/08/2014)

**MARTIN (J.)**, « Avant Xynthia Sarkozy voulait construire en zone inondable », Rue 89, 03/03/2010, [en ligne] <http://www.rue89.com/2010/03/03/avant-xynthia-sarkozy-voulait-construire-en-zone-inondable-141334> (03/03/2010)

**MAURIAC (L.)**, « Après Katrina : l'eau, l'air et les compagnies d'assurances », *Libération*, 25/05/2006, [en ligne] [http://www.liberation.fr/economie/2006/05/25/apres-katrina-l-eau-l-air-et-les-compagnies-d-assurances\\_40469](http://www.liberation.fr/economie/2006/05/25/apres-katrina-l-eau-l-air-et-les-compagnies-d-assurances_40469) (14/05/2012).

**MORIN (H.)**, *Une dépression « explosive » atypique mais prévisible*, 01/03/2010, Le monde.fr, [en ligne] [http://www.lemonde.fr/planete/article/2010/03/01/une-depression-explosive-atypique-mais-previsible\\_1312686\\_3244.html](http://www.lemonde.fr/planete/article/2010/03/01/une-depression-explosive-atypique-mais-previsible_1312686_3244.html) (15/03/2010)

**NOUVELOBS.COM** « Xynthia : comment ont été définies « les zones noires » sur le littoral », 15/04/2010, [en ligne] <http://tempsreel.nouvelobs.com/societe/20100415.OBS2504/xynthia-comment-ont-ete-definies-les-zones-noires-sur-le-littoral.html> (25/05/2010)

#### **OUEST-FRANCE,**

- « Tempête Xynthia : 56 nouvelles plaintes déposées », 10/06/2011 [en ligne] <http://www.ouest-france.fr/> (10/06/2011)
- « Prix de l'immobilier : spécial littoral », 09/01/2013, <http://www.ouestfrance-immobilier.com/actualite-achat/marche-immobilier/prix-de-limmobilier-special-littoral.htm> (13/03/2014)

**PAUWELS (M.)**, *Les Pays-Bas veulent contenir la mer pour un siècle*, Le Monde, 13/08/2009, [en ligne] [http://www.lemonde.fr/planete/article/2009/08/13/les-pays-bas-veulent-contenir-la-mer-pour-un-siecle\\_1228197\\_3244.html](http://www.lemonde.fr/planete/article/2009/08/13/les-pays-bas-veulent-contenir-la-mer-pour-un-siecle_1228197_3244.html) (03/03/2013).

**PHAM-LÊ (J.)**, « Diaporama immobilier trouver la perle en bord de mer », *La Tribune* 20/07/2007, [www.latribune.fr/vos-finances/immobilier/20120716trib000709242/diaporama-immobilier-trouver-la-perle-au-bord-de-mer.html](http://www.latribune.fr/vos-finances/immobilier/20120716trib000709242/diaporama-immobilier-trouver-la-perle-au-bord-de-mer.html) (13/03/2014)

**POLITI (C.)**, « Ouragan Sandy à Paris ? Le scénario catastrophe », *L'Express*, 30/10/2012, [en ligne] [http://www.lexpress.fr/actualite/societe/ouragan-sandy-a-paris-le-scenario-catastrophe\\_1181488.html](http://www.lexpress.fr/actualite/societe/ouragan-sandy-a-paris-le-scenario-catastrophe_1181488.html) (15/11/2012)

**ROBERT-DIARD (P.)**, « Xynthia, fenêtre sur France, le monde chronique juridique, propos de Sauzeau Thierry lors du procès Xynthia », 16/09/2014, [en ligne] <http://prdchroniques.blog.lemonde.fr> (20/09/2014)

**ROSSI (L.)**, « Le prestige des pieds dans l'eau », 11/07/2013, <http://www.residences-immobilier.com/le-magazine-1-Le-prestige-des-pieds-dans-l-eau-471.html> (10/05/2013)

**SERAFINI (T.)**, « Les permis à risques de la Faute », *Libération*, 12 mars 2010, [en ligne] [http://www.liberation.fr/societe/2010/03/12/les-permis-a-risques-de-la-faute\\_614727](http://www.liberation.fr/societe/2010/03/12/les-permis-a-risques-de-la-faute_614727) (15/04/2014).

**SUD-OUEST**, « Fortes vagues à Soulac : Le Signal a tenu mais l'Amélie est au bord du vide », 02/02/2014, [en ligne] <http://www.sudouest.fr/2014/02/02/fortes-vagues-a-soulac-le-signal-a-tenu-mais-l-amelie-est-au-bord-du-vide-1449011-3193.php> (13/02/2014)

## **SUD-OUEST,**

- « Plus d'un Français sur trois ne croit pas au changement climatique », 05/08/2013 ; [en ligne] <http://www.sudouest.fr/2013/08/05/plus-d-un-francais-sur-trois-ne-croit-pas-au-rechauffement-climatique-1133493-706.php> (09/08/2013)
- « Soulac (33): évacuation imminente des habitants de l'immeuble le Signal, menacé par l'océan ». (13/02/2014).

## **LE MONDE,**

- « Le bilan de la tempête Xynthia s'alourdit à 50 morts », 01/03/2010. [en ligne] [http://www.lemonde.fr/planete/article/2010/02/26/violente-tempete-attendue-ce-week-end-sur-la-france\\_1311983\\_3244.html](http://www.lemonde.fr/planete/article/2010/02/26/violente-tempete-attendue-ce-week-end-sur-la-france_1311983_3244.html) (12/03/2010)
- « Cyclone Katrina : les fractures de la société américaine au grand jour », débat avec Denis Lacorne, directeur de recherche au CERI, *le monde*, 07/09/2005. [en ligne] [http://www.lemonde.fr/ameriques/chat/2005/09/05/katrina-les-fractures-de-la-societe-americaine-au-grand-jour\\_685916\\_3222.html](http://www.lemonde.fr/ameriques/chat/2005/09/05/katrina-les-fractures-de-la-societe-americaine-au-grand-jour_685916_3222.html) (07/02/2014)

**LE FIGARO** : Xynthia, Var : la France mal préparée aux inondations, 07/01/2010.

<http://www.lefigaro.fr/actualite-france/2010/07/07/01016-20100707ARTFIG00662-xynthia-var-la-france-mal-prepree-aux-inondations.php> (10/01/2010)

**L'EXPANSION**, « La proportion des victimes de Katrina qui n'étaient pas assurées contre les inondations » le 07 septembre 2005,

[http://lexpansion.lexpress.fr/economie/la-proportion-des-victimes-de-katrina-qui-n-etaient-pas-assurees-contre-les-inondations\\_110810.html](http://lexpansion.lexpress.fr/economie/la-proportion-des-victimes-de-katrina-qui-n-etaient-pas-assurees-contre-les-inondations_110810.html) (12/09/2014)

## **Sites internet**

Association des professionnels de la réassurance en France : <http://www.apref.org>

Association française pour la prévention des catastrophes naturelles : <http://www.afpcn.org>

Association nationale des élus du littoral : <http://www.anel.asso.fr/>

Centre européen de prévention des catastrophes naturelles : <http://www.cepri.net>

Commission océanographique intergouvernementale : <http://www.unesco.org/new/fr/natural-sciences/ioc-oceans/about-us/>

Conseil de l'Europe : [http://www.coe.int/t/dg4/majorhazards/default\\_fr.asp](http://www.coe.int/t/dg4/majorhazards/default_fr.asp)

Conservatoire du littoral : <http://www.conservatoire-du-littoral.fr/3-le-conservatoire.htm>

Courrier des maires : <http://www.courrierdesmaires.fr/>

Cybergeog : European Journal of Geography : <http://cybergeog.revues.org>

FEDER: <http://www.europe-en-france.gouv.fr/Configuration-Generale-Pages-secondaires/FEDER>

FEMA: [www.fema.org](http://www.fema.org)

Fédération française des sociétés d'assurance : <http://www.ffsa.fr>

Fédération internationale des Sociétés de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge,

<http://www.ifrc.org/fr/introduction/gestion-de-catastrophes/catastrophes/what-is-a-disaster/>

FloodSmart.gov : [http://www.floodsmart.gov/floodsmart/pages/about/nfip\\_overview.jsp](http://www.floodsmart.gov/floodsmart/pages/about/nfip_overview.jsp) .

Gema, <http://www.gema.fr/organismes/mission-risques-naturels.html>

GeoLittoral, <http://www.geolittoral.developpement-durable.gouv.fr/>

INSEE : [http://www.insee.fr/fr/insee\\_regions/bretagne/themes/dossiers/dossier\\_octant/dossier\\_52/T2\\_risques.pdf](http://www.insee.fr/fr/insee_regions/bretagne/themes/dossiers/dossier_octant/dossier_52/T2_risques.pdf)

Institut des risques majeurs : <http://www.irma-grenoble.com>

L'info expoprotection, l'actualité de la prévention et de la gestion des risques :

<http://www.info.expoprotection.com>

ISDR, <http://www.unisdr.org>

Ministère de l'écologie, de l'énergie, du développement durable et de la mer :

<http://www.developpement-durable.gouv.fr/>

Ministère de l'intérieur de l'Outre mer des collectivités territoriales et de l'immigration :

<http://www.interieur.gouv.fr>

Mission Risques Naturels : <http://www.mrn.asso.fr/>

Munich RE, [www.munichre.com](http://www.munichre.com)

SCOR: <http://www.scor.com>

Swiss Re: <http://www.swissre.com/>

Vertigo, la revue électronique en science de l'environnement : <http://vertigo.revues.org>

Portail du gouvernement : <http://www.gouvernement.fr/gouvernement/conseil-des-ministres-du-3-mars-2010>

Mairie de la Faute-sur-mer : [www.lafautesurmer.fr](http://www.lafautesurmer.fr)

Préfecture Saône et Loire : <http://www.saone-et-loire.gouv.fr/les-inondations-de-1981-1982-et-a2929.html>

Préfecture de Vendée : [www.vendee.gouv.fr](http://www.vendee.gouv.fr)

Prim net : [www.prim.net](http://www.prim.net)

SYMADREM : [www.symadrem.fr](http://www.symadrem.fr)

Union Européenne, site officiel : [http://europa.eu/index\\_fr.htm](http://europa.eu/index_fr.htm)

ONRN, <http://www.onrn.fr/>

ONU : <http://www.un.org/fr/aboutun/structure/ilc.shtml>

## **Personnes ressources**

CALDERARO Norbert Vice-président du tribunal administratif de Nice.

CHAIX Pierre-Edouard, Analyste de risques CAT chez AXA.

CHASSAIN Rolland, Maire des Saintes-Maries-de-la-Mer.

DEMEESTER Marie-Luce, Professeur à Aix-Marseille Université, Directeur du Master Droit de la banque et des opérations patrimoniales.

GUYE Jean Noël, Senior Vice President, Group Risk Management, AXA Group.

KERT Christian, député des Bouches du Rhône, président de l'AFPCN et du COPRNM.

LEDOUX Bruno, Consultant en gestion des risques naturels.

MARC Philippe, Avocat au barreau de Toulouse.

MIGRAINE Sébastien, AFPCN international.

NUSSBAUM Rolland, directeur de la Mission Risques Naturels.

PONS Frédéric, CETE Méditerranée.

ZITOUNI Françoise, Maître de conférence Aix-Marseille Université, responsable du Master 2 droit et métier de l'urbanisme.

# TABLE DES MATIÈRES

---

<b>INTRODUCTION</b> .....	<b>1</b>
---------------------------	----------

<b>PARTIE 1 : LE ROLE DES ACTEURS PUBLICS DANS LA REDUCTION DE LA VULNERABILITE URBAINE A LA SUBMERSION MARINE</b> .....	<b>40</b>
--	-----------

<b>Titre 1 : Urbanisme et risques littoraux : le droit positif et ses lacunes</b> .....	<b>42</b>
---	-----------

CHAPITRE 1–LA PROTECTION DES BIENS PAR L’ENDIGUEMENT : LES PREMIERS OUTILS DE GESTION DE LA VULNERABILITE.....	43
--	----

Section 1 : La construction de la digue, génératrice d’insécurité juridique.....	43
--	----

§1) La complexité juridique de l’édification des digues.....	43
--	----

A) Un régime juridique dérogatoire du droit commun de la domanialité publique.....	44
--	----

B) Un régime juridique distinct selon le lieu d’implantation de l’ouvrage.....	45
--	----

1) Le régime juridique des digues édifiées sur le domaine public maritime (DPM).....	46
--	----

2) Le régime juridique des digues édifiées sur un terrain privé.....	48
--	----

§2) Une diversité de maîtres d’ouvrages potentiels.....	49
---	----

§3) Un financement à géométrie variable.....	52
--	----

Section 2 : Les évolutions récentes relatives à la responsabilité des ouvrages.....	55
---	----

§1) Un renforcement du régime juridique relatif à la sécurité des ouvrages hydrauliques.....	55
--	----

§2) L’évolution des responsabilités des acteurs.....	57
--	----

A) Les responsables potentiels de l’ouvrage.....	58
--	----

B) Les obligations des acteurs publics.....	60
---	----

1) Dans le cadre d’une association syndicale autorisée (ASA).....	60
---	----

2) Le maire et la collectivité locale.....	63
--	----

§3) Le transfert de responsabilité des digues aux collectivités locales par la loi MAPAM de 2014.....	65
---	----

A) Des compétences éclatées et transférées dans le temps.....	66
---	----

B) Financement.....	67
---------------------	----

CHAPITRE 2 : LA PREVENTION DU RISQUE PAR LES DOCUMENTS D’URBANISME ET DE PLANIFICATION.....	71
---	----

Section 1 : La prise en compte aléatoire du risque de submersion marine par les planifications d’urbanisme.....	72
---	----

§1) Le droit de l’urbanisme, outil de prévention incontournable.....	72
--	----

§2) La loi littoral : un outil initial adapté, mais peu appliqué.....	75
---	----

§3) De la Directive Territoriale d’Aménagement (DTA) à la Directive territoriale d’aménagement et de développement durable (DTADD).....	80
---	----

Section 2 : L’apparition progressive d’outils de planification spécifique au risque de submersion marine.....	84
---	----

§1) Les plans de prévention des risques de submersion marine (PPRSM).....	84
---	----

A) Le cadre juridique des plans de prévention des risques naturels.....	84
---	----

B) Les spécificités du contenu des PPRSM.....	91
---	----

C) Le schéma de prévention des risques, complément du Plan de Prévention des Risques (PPR).....	93
---	----

§2) L’intégration de la planification des risques littoraux dans la Gestion Intégrée des Zones Côtières (GIZC).....	94
---	----

A) La consécration de la GIZC.....	95
------------------------------------	----

B) La prise en compte du risque dans le cadre de la GIZC.....	98
---	----

1) Les dispositions de la GIZC en matière de risques.....	98
---	----

2) Une mise en œuvre concrète : la relocalisation de la route de Sète à Marseillan. ....	100
§3) Les Plans de Gestion des Risques Inondation (PGRI) issus de la directive inondation 2007/60/CE. .....	101
<b>CHAPITRE 3 : LA GESTION DE L'EXISTANT : LE TRAITEMENT JURIDIQUE DES BIENS VULNERABLES AU RISQUE DE SUBMERSION MARINE. ....</b>	<b>106</b>
Section 1 : Les outils juridiques d'acquisition foncière permettant une indemnisation. ....	107
§1) Les outils mobilisables dans la relocalisation de biens littoraux. ....	107
A) Les techniques juridiques respectant l'accord du propriétaire. ....	107
1) L'acquisition amiable. ....	107
2) Le droit de préemption ..... 110	
2.1) Le droit de préemption urbain..... 111	
2.2) Le droit de préemption dans les espaces naturels sensibles. .... 112	
B) L'expropriation : un outil coercitif pour les propriétaires. .... 113	
1) L'extension du champ d'application de l'expropriation au risque de submersion marine... 113	
2) Le financement de l'expropriation par le Fonds de Prévention des Risques Naturels Majeurs (FPRNM). .... 115	
§2) L'utilisation des outils après la tempête Xynthia. .... 118	
A) La pratique des expropriations dans le cadre de la tempête Xynthia. .... 118	
B) Le financement du rachat des biens..... 121	
Section 2 : L'hypothèse ultime : l'incorporation au Domaine Public Maritime (DPM) sans indemnisation. .....	123
§1) L'incorporation dans le domaine public maritime. .... 123	
A) Composition et délimitation du Domaine Public Maritime Naturel. .... 124	
1) La composition du Domaine Public Maritime Naturel. .... 124	
2) La délimitation du Domaine Public Maritime Naturel..... 126	
B) Une application extensive des critères par la jurisprudence. .... 127	
§2) Le principe d'une perte de propriété sans indemnisation. .... 129	
<b>Titre 2 : La nécessaire évolution du droit pour l'avenir. .... 136</b>	
<b>CHAPITRE 1 : LA TEMPÊTE XYNTHIA : LE RÉVÉLATEUR BRUTAL DES INSUFFISANCES DU DROIT. .... 138</b>	
Section 1 : Les responsabilités issues du déni du risque dans la planification. .... 140	
§1) Une prévention insuffisante du risque de submersion marine dans l'urbanisme local. .... 140	
A) Un laxisme notoire dans les décisions locales d'urbanisme. .... 140	
1) Des digues justifiant l'urbanisation. .... 140	
2) Un risque insuffisamment pris en compte dans la planification..... 144	
a) Une absence de prise en compte du risque de submersion dans les documents d'urbanisme. ..... 144	
b) Un aléa de référence sous-estimé avant la tempête. .... 147	
B) Un contrôle insuffisant de l'Etat sur les autorisations d'urbanisme. .... 149	
1) L'instruction aléatoire, par les services de l'Etat en Vendée, des autorisations de construire. 150	
2) L'exercice tardif du contrôle de légalité par le préfet de Vendée. .... 151	
C) Le cumul des négligences et incohérences. .... 153	
§2) Les enseignements du procès pénal de la Faute-sur-Mer. .... 156	
Section 2 : Les mesures annoncées dans l'urgence après la tempête Xynthia. .... 163	
§1) La relance des outils existants. .... 163	
A) Le rappel des principes par la circulaire de 2010 et par le plan national de submersions marines. ..... 163	
B) La prévention des défaillances des digues maritimes. .... 167	
§2) La maladresse des zones « noires ». .... 169	
<b>CHAPITRE 2 : LA NÉCESSITÉ DE CONSTRUIRE UN DROIT DE L'ADAPTATION SUR LE LONG TERME. .... 174</b>	
Section 1 : De nouvelles pistes pour renforcer la prévention de l'urbanisation dans les zones à risque. . 175	
§1) L'extension de la bande des 100 mètres inconstructible de la loi littoral. .... 175	



§2) Une « re-centralisation » des compétences et des principes dans les zones littorales.....	177
§3) La fiscalité, outil de prévention ou de discrimination ? .....	182
Section 2 : La relocalisation des activités et des biens.....	184
§1) Les premières expérimentations de la relocalisation des activités et des biens. ....	184
A) « La relocalisation des activités et des biens », une méthode en émergence. ....	184
B) La recherche d'un cadre juridique du recul stratégique. ....	187
§2) De nouvelles pistes de recherche pour des outils juridiques innovants.....	191
A) De nouvelles propositions, le Domaine Public Littoral et la méthode MAREL. ....	191
B) Proposition de rachat par l'Etat lors du décès du propriétaire du bien ou par le mécanisme du viager.....	193
§3) De la relocalisation des personnes délogées à la gestion des immeubles abandonnés.....	195
A) La relocalisation en droit de l'urbanisme. ....	196
1) La relocalisation par la densification urbaine. ....	196
2) La relocalisation par l'ouverture de nouvelles zones à l'urbanisation. ....	199
a) Les opérations d'aménagement, préalables à l'ouverture de nouvelles zones. ....	200
b) Une concertation plus large des acteurs: moyen incitatif à l'ouverture de nouvelles zones de relocalisation. ....	202
B) La gestion des immeubles abandonnés.....	204

## **PARTIE 2 : LE RÔLE DES ASSUREURS DANS LA REDUCTION DE LA VULNERABILITE URBAINE A LA SUBMERSION MARINE..... 208**

<b>Titre 1: L'assurance du risque de submersion marine, lacunes d'un droit à court terme. ....</b>	<b>211</b>
<b>CHAPITRE 1 : LES REGIMES ACTUELS DE PRISE EN CHARGE DU RISQUE DE SUBMERSION MARINE.....</b>	<b>212</b>
Section 1: L'indemnisation des catastrophes naturelles en France : un régime unique fondé sur la solidarité. ....	212
§1) Les éléments indispensables au fonctionnement du régime CatNat. ....	212
A) Le régime CatNat une révolution juridique. ....	213
a) Le champ d'application du régime. ....	215
b) L'incertitude liée à des événements exceptionnels. ....	217
B) La nécessité d'une disponibilité financière et d'une probabilisation du risque. ....	218
§2) La solidarité, clef de voûte du système. ....	223
A) Le fondement de la solidarité. ....	223
1) Une solidarité garantie par la constitution. ....	223
2) Une solidarité relative.....	226
B) Une solidarité discutable.....	227
1) L'Etat assureur de dernier recours. ....	228
2) Un fonctionnement potentiellement discutable. ....	230
Section 2 : Les autres régimes d'indemnisation possibles de la submersion marine.....	234
§1) Les alternatives d'indemnisation des catastrophes naturelles en droit français. ....	234
A) L'assurance privée : solution aux exclusions de garantie des régimes d'indemnisation publics ?	234
1) Le FNGRA : un substitue insuffisant au régime CatNat. ....	234
2) L'assurance privée de certains risques naturels. ....	237
B) Les aides ne relevant pas des systèmes assurantiels : l'exemple de la tempête Xynthia.....	240
1) Des aides importantes. ....	240
2) Des aides incohérentes.....	243
§ 2) Eclairage de droit comparé sur les régimes d'indemnisation des catastrophes naturelles. ....	244
<b>CHAPITRE 2 : LA NECESSITE D'ADAPTER A LA SUBMERSION MARINE LES REGIMES FRANÇAIS D'INDEMNISATION. ....</b>	<b>248</b>
Section 1 : Les lacunes du régime d'indemnisation des Catastrophes Naturelles. ....	249

§1) Un régime indemnitaire peu adapté aux submersions marines. ....	249
A) Des notions essentielles mal délimitées. ....	249
1) Une définition juridique tardive de la catastrophe naturelle. ....	249
2) Une définition floue de la submersion marine. ....	255
B) L'évolution du droit imposée par les catastrophes successives. ....	256
§2) Les controverses émergentes. ....	258
A) Les questionnements sur les modalités de la solidarité. ....	258
B) La solidarité à l'épreuve de la responsabilité. ....	261
1) Des catastrophes qui se banalisent. ....	262
2) Un système déresponsabilisant. ....	264
a) Un système d'indemnisation qui n'incite pas à la prévention. ....	264
b) Des actions subrogatoires qui peuvent inciter à la prévention. ....	265
b.1 Les possibilités d'actions subrogatoires. ....	266
b.2 D'autres voies de recours. ....	267
Section 2 : L'inachèvement de la réforme envisagée du régime d'indemnisation des catastrophes naturelles du 3 avril 2012. ....	270
§1) Les axes majeurs de la proposition de réforme. ....	271
A) Une clarification du cadre juridique. ....	271
B) Des mesures davantage tournées vers la prévention. ....	273
§2) Une réforme insuffisante et inaboutie. ....	275
Section 3 : Le fonds Barnier : fonds de prévention ou de gestion de l'existant ? ....	278
§1) L'extension progressive du champ d'intervention du Fonds de Prévention des Risques Naturels Majeurs (FPRNM). ....	278
A) Les missions du fonds : une extension grandissante. ....	278
B) Recettes-dépenses : une inadéquation grandissante. ....	281
§ 2) Dénaturé ou élargi à de nouvelles missions ? ....	284
A) Le FPRNM de l'accompagnement des missions de prévention à l'outil de financement de la prévention. ....	284
B) Xynthia : la déviance flagrante du Fonds de Prévention des Risques Naturels Majeurs. ....	286
<b>Titre 2 : Les assureurs face au phénomène à long terme de l'élévation du niveau marin. ....</b>	<b>290</b>
Chapitre 1 : Du risque de submersion marine au phénomène d'élévation du niveau marin. ....	292
Section 1 : L'aléa au cœur de la définition classique de l'assurance. ....	293
§1) L'importance de l'aléa dans le contrat d'assurance. ....	293
A) La notion d'aléa. ....	293
B) Les critères de l'aléa. ....	295
§2) Les évolutions de la définition de l'aléa. ....	298
A) La maîtrise de l'aléa par l'assurance. ....	298
B) L'extension de la notion d'aléa. ....	299
1) L'intensité de l'aléa. ....	299
2) D'une vision objective à une vision subjective de l'aléa. ....	301
Section 2 : La place de l'aléa dans l'assurabilité du phénomène de submersion permanente. ....	304
§1) L'élévation du niveau marin, un phénomène certain. ....	304
A) Une détermination complexe de l'aléa dans le phénomène d'élévation du niveau marin. ....	305
B) L'aléa résiduel : les incertitudes sur la durée du phénomène. ....	306
§2) Conséquences sur l'assurabilité des submersions permanentes liées à l'élévation du niveau de la mer. ....	308
A) Les hypothèses en faveur de l'inassurabilité des submersions : l'application de l'approche objective. ....	308
1) Une approche objective de l'élévation du niveau marin. ....	309
2) Les autres hypothèses d'inassurabilité. ....	310
B) Les hypothèses en faveur de l'assurabilité des submersions permanentes. ....	311

1) Une incertitude probabilisable. ....	312
2) Une lecture subjective de l'aléa.....	313
3) Un raisonnement par assimilation au contrat d'assurance-vie. ....	314
C) De nouvelles pistes juridiques pour la prise en charge du phénomène d'élévation du niveau marin. ....	316
1) Un fonds d'indemnisation des submersions permanentes. ....	316
2) Une approche spécifique de la couverture des risques. ....	317
Chapitre 2 : Réformer le droit des assurances pour anticiper sur le long terme.....	323
Section 1 : Envisager une réforme de l'assurance cohérente et globale sur le long terme.....	323
§1) La nécessité d'une vision à long terme. ....	324
A) Une vision à long terme par le jeu de la modulation des primes. ....	324
1) Une modulation des primes à modérer. ....	324
2) Modulation des primes et solidarité : une articulation possible. ....	327
B) Une vision à long terme par le jeu de la modulation des franchises. ....	329
§2) Discussions et perspectives. ....	330
A) Un effort à partager entre assureurs et assurés. ....	331
B) Articuler assurance et prévention par le secteur public.....	333
Section 2 : Assurance, Réassurance: des outils essentiels mais peu diffusés au niveau mondial.....	337
§1) Réassurance et marchés financiers : une réponse aux événements extrêmes ?.....	337
A) La dispersion du risque par la réassurance. ....	337
B) La réassurance « alternative » : une réponse aux événements extrêmes ? .....	339
1) L'obligation catastrophe. ....	340
2) Les dérivés climatiques. ....	341
C) Un risque accru d'exclusion de garantie. ....	343
§2) L'assurance, une perspective d'avenir pour les pays en développement. ....	346
A) L'assurance des dommages dans les pays en développement : des enjeux complexes.....	346
B) La micro-assurance. ....	348
C) Vers la reconnaissance d'un droit à l'assurance ? .....	351

## ***LES SUBMERSIONS MARINES***

### ***Nouveaux enjeux, nouvelles pratiques juridiques.***

#### **Résumé**

La thèse, inscrite en octobre 2009, a été rattrapée par l'actualité, suite aux submersions liées à la tempête Xynthia de février 2010. En raison du changement climatique et de la pression foncière toujours plus forte sur le littoral, la vulnérabilité des activités humaines à la submersion marine ne fera que croître, en fonction de l'élévation du niveau marin. Les outils juridiques doivent donc se renouveler : non seulement ils doivent garantir que cesse l'urbanisation sur les zones vulnérables du littoral, mais ils doivent également accompagner la relocalisation de certains biens ou activités déjà menacés en associant acteurs publics et assureurs. L'anticipation nécessaire aujourd'hui doit permettre de réfléchir de façon participative aux notions de solidarité, d'équité, ainsi qu'à l'acceptabilité des solutions à mettre en œuvre à l'avenir.

La thèse porte sur les moyens juridiques et assurantiels qui peuvent être mis en œuvre pour réduire la vulnérabilité des biens et des activités humaines face aux submersions marines, et sur la mise en œuvre de moyens de protection, de prévention, et/ou d'adaptation pour réduire les conséquences humaines et économiques de ce risque. L'observation des outils existants et de leurs limites conduit à rechercher et proposer de nouveaux mécanismes juridiques innovants. Parallèlement à la question du rôle des acteurs publics, étatiques ou locaux, se pose celle de l'assurabilité de ce risque émergent et de l'impact qu'il peut avoir sur les enjeux financiers des assureurs. De fait, le rôle que ces derniers peuvent jouer dans l'élaboration de stratégies de prévention ou de mitigation de ces risques peut s'avérer important.

#### **Mots clefs :**

Submersion marine, phénomène d'élévation du niveau de la mer, risques côtiers, littoral, assurance, risque naturel, catastrophes naturelles, indemnisation, tempête Xynthia, urbanisation, changement climatique, prévention, anticipation, adaptation.

## *Marines Submersions*

### *New issues, new legal practices*

#### **Abstract**

This thesis, registered in October 2009, has been effected by recent revents; the floods that were caused by the storm, Xynthia, in February, 2010. Due to the climate change and to the land pressure still stronger on the coast, the vulnerability of the human activities in the flooding will only increase, according to the rise of the marine level. The legal tools thus have to be renewed: they have not only to guarantee the stop of the urbanization on the vulnerable zones of the coast, but they also have to accompany the relocation of some properties or activities already threatened by associating public actors and insurers. Today, the necessary anticipation has to allow to think in a participative way about the notions of solidarity, equity, and also the acceptability of the solutions to be implemented in the future.

This thesis concerns the implementation of legal and insurance means to reduce the vulnerability of the properties and human activities in front of the floodings, and of the means of protection, prevention, and/or adaptation to reduce the human and economic consequences of this risk. The observation of the existing tools and their limits, leads to look for and to propose new innovative legal mechanisms. At the same time, as the question of the role of the public, state or local actors, settles the insurability of this emergent risk and the impact he can have on the financial stakes of the insurers. Actually, the role which the insurers can play in the elaboration of strategies of prevention or mitigation of these risks can become important.

#### **Keywords:**

floodings, Phenomenon of rise of the sea level, coastal risks, coast, insurance, natural risk, natural disasters, compensation, storm Xynthia, urbanization, climate change, prevention, anticipation, adaptation.