

La prévention des risques naturels

*Bilan et nouvelles perspectives en droit
national et en droit comparé*

*Actes du colloque national
de la Société Française
pour le Droit de l'Environnement*

Biarritz les 8 et 9 novembre 2007
Sous la direction de Serge SOUMASTRE

Ressources, territoires, habitats et logement
Énergie et climat Développement durable
Prévention des risques Infrastructures, transports et mer

**Présent
pour
l'avenir**



Préface

Le colloque national de la Société française pour le droit de l'environnement [SFDE] « Prévention des risques naturels – Bilan et nouvelles perspectives en droit national et en droit comparé » qui s'est tenu à Biarritz en novembre 2007 a bénéficié du soutien du ministère pour sa réalisation ainsi que pour la publication des actes.

L'ensemble des contributions sera également mis en ligne sur le site Prim.net afin qu'un large public puisse bénéficier des réflexions, des analyses et des perspectives qui ont été dégagées dans le cadre de ce colloque.

La publication des travaux de ce colloque par le ministère répond à des enjeux significatifs pour la Direction générale de la prévention des risques .

Ces enjeux sont de trois ordres :

- développer la recherche scientifique autour des risques naturels et en diffuser les résultats auprès des décideurs et d'un large public professionnel ;
- construire une Europe de la résilience à travers l'harmonisation des législations et des politiques des États membres ;
- bâtir une prospective, notamment autour de l'adaptation au changement climatique en mettant à contribution les capacités d'expertise juridique.

Le premier type d'enjeu tient à l'intérêt que revêt la recherche juridique dans le domaine des risques naturels. Le droit des risques naturels, à la différence du droit de l'environnement industriel, est un droit neuf qui repose encore sur des constructions juridiques fragiles. Il entretient des relations parfois complexes avec le droit de l'urbanisme comme le montre l'ambivalence juridique de la procédure de plan de prévention des risques naturels.

La notion de risque elle-même est appréciée différemment entre les juridictions administratives et les services de l'État. Des notions nouvelles issues des sciences humaines, telles que la réduction de la vulnérabilité ou la résilience, tendent à occuper une place essentielle dans les politiques publiques et dans les aides accordées.

Ces concepts ont très certainement besoin de consolidation au plan juridique.

Le second type d'enjeu s'inscrit dans le champ de développement d'une culture européenne de sécurité et de résilience. Dans cette perspective, la connaissance approfondie des législations et des politiques des États membres de l'Union européenne est plus que jamais opportune. Le droit communautaire a été rattrapé par les risques naturels, avec un certain retard par rapport aux risques industriels, aux déchets ou aux produits.

Les progrès accomplis en quelques années ont été rapides et notables. Ils s'inscrivent, d'abord, à travers la publication de la directive européenne relative à l'évaluation et à la gestion du risque d'inondation du 23 octobre 2007. Ce texte important qui n'avait pas encore été publié lorsque le colloque a été réalisé, devrait être transposé à la fin de 2009 sous la forme d'une loi et d'un décret.

De plus, si le constat a été fait au cours de ce colloque de l'absence d'une stratégie communautaire dans le domaine de la gestion des risques naturels, il faut rappeler que la Commission européenne a adopté le 27 février 2009, une communication définissant le cadre d'une approche communautaire de la prévention des catastrophes naturelles ou d'origine humaine. Celle-ci met au premier plan la diffusion de la connaissance, le développement de la recherche et la diffusion des bonnes pratiques. Dans ce cadre, la recherche juridique

et la mise en place de réseaux de chercheurs au plan européen paraissent tout à fait opportunes et de nature à permettre de pérenniser les travaux initiés lors du colloque de la SFDE dans un cadre européen. Enfin, il a été souligné dans ces travaux qu'un des objectifs les plus importants de la loi Risques a été dans le droit fil de la convention d'Aarhus, d'instaurer les conditions nécessaires à l'exercice d'une « démocratie du risque ».

Le troisième enjeu est de type prospectif. En effet, l'analyse des évolutions en droit international et communautaire et dans les législations des Etats membres peut contribuer à dégager des perspectives et des orientations utiles pour faire évoluer la législation française.

Elle vient se greffer sur des évolutions en cours et des réflexions ouvertes et débattues. Un des fils conducteurs de ces réflexions concerne en priorité les réponses à donner aux questions excessivement complexes posées par l'adaptation au changement climatique.

D'ores et déjà, des orientations décisives ont été prises au plan national, à travers l'organisation du ministère et de ses services déconcentrés dans laquelle l'adaptation au changement climatique occupe une place importante. La création récente d'un Secrétariat d'État en charge des négociations sur le climat ne fait que conforter cette priorité.

Il n'est pas sans intérêt aussi, tout en tenant compte des spécificités des Etats dans le domaine des risques, de la démographie et de l'urbanisation, d'accorder une attention toute particulière à des politiques innovantes qui sont mises en place. L'exemple des Pays-Bas a été à juste titre mis en avant.

Enfin, la place occupée par la concertation et la participation du public joue un rôle essentiel dans la nouvelle politique d'aménagement du territoire directement lié aux problématiques d'adaptation au changement climatique qui ne manque pas d'interpeller la politique française où, depuis le vote de la loi Risques, la recherche des voies d'amélioration de la concertation et de la participation du public revêt un aspect essentiel.

En conclusion, les travaux menés par la Société française pour le droit de l'environnement en y associant différents experts issus des milieux socio-professionnels et des associations, ont permis de dégager des perspectives et des orientations utiles de nature à améliorer et à renforcer, à certains égards, le droit des risques naturels sous l'éclairage d'un contexte international et européen en forte évolution.

La publication de ces travaux offre, en outre, l'opportunité de rechercher les voies d'un partenariat plus pérenne avec la SFDE et de renforcer la capacité d'expertise juridique dans le domaine du droit des risques naturels.

La mise en place au sein de la Direction générale de la prévention des risques d'un groupe de travail composé de magistrats des tribunaux administratifs, de professeurs des universités et de praticiens du droit (avocats, notaires....) chargés de se pencher sur la sécurisation de la procédure de plan de prévention des risques naturels en proposant, en tant que de besoin, des modifications législatives et réglementaires, répond, au même titre que le soutien apporté à ce colloque, à une exigence partagée entre la SFDE et le ministère de faire progresser le droit de l'environnement.

Laurent MICHEL

Directeur général de la prévention des risques,
Délégué aux risques majeurs

Avant propos

Serge SOUMASTRE, *Président de la section Aquitaine de la Société Française pour le Droit de l'Environnement, chargé d'enseignement à l'Institut d'études politiques de Bordeaux.*

Le colloque national de la Société Française pour le Droit de l'Environnement « La Prévention des risques naturels – Bilan et nouvelles perspectives en droit national et droit comparé » qui s'est tenu les 8 et 9 novembre 2007 à Biarritz s'est inscrit pour la section Aquitaine dans la continuité d'une réflexion, de travaux où la question des risques naturels revêt depuis plusieurs années un aspect important. Différents colloques et publications ont été consacrés à ces questions¹.

Ces travaux antérieurs et bien entendu le colloque organisé à Biarritz, ont, en toute logique, privilégié une approche du droit comparé. Dans le cadre du présent colloque, cette approche du droit comparé a reposé d'abord sur la présentation de l'état de la législation et de ses conditions de mise en œuvre dans un nombre limité mais représentatif d'états membres de l'union européenne : les Pays Bas qui ont engagé des réformes législatives importantes directement liées à l'adaptation ou changement climatique et la Grèce confrontée à de catastrophiques incendies de forêt. Cette représentation par pays, qui repose sur un échantillon limité, a pu fort heureusement être complétée par des rapports thématiques consacrés à la gestion de la vulnérabilité urbaine, au traitement du risque sismique ou aux assurances.

Cette approche de droit comparé, qui n'a, jusqu'alors fait l'objet au plan national, que de travaux isolés dont le mérite revient surtout à des géographes et des spécialistes des sciences humaines² s'est heurtée à des difficultés. Celles-ci me paraissent tenir au fait que, peut être plus que dans d'autres domaines du droit de l'environnement, la gestion des risques naturels tend plus à être appropriée par les scientifiques et les techniciens que par les juristes. Des notions et des concepts nouveaux, tels que la réduction de la vulnérabilité, la résilience qui tendent à occuper une place essentielle dans les politiques de prévention des risques naturels, n'ont pas été définis en droit. Par ailleurs, les définitions de notions beaucoup plus familières du droit de l'environnement, prévention et protection, sont loin, dans le domaine des risques naturels, d'être « stabilisés » au plan juridique.

Plus que jamais pourtant cette approche de droit comparé doit, dans le domaine des risques naturels, être privilégiée alors que l'on assiste, de façon récente mais irrésistible, à l'émergence d'une « Europe des risques naturels », où la succession rapide des catastrophes (notamment les inondations) a fini par « rattraper le droit communautaire³.

Sans nul doute, cette « Europe des risques naturels » ne pourra que se renforcer, notamment dans le cadre de la stratégie d'adaptation au changement climatique⁴.

Avant de s'engager dans un processus plus poussé d'harmonisation des politiques et de renforcement de la coopération des états membres, le besoin s'est fait sentir de disposer de connaissances plus précises sur les législations des états membres. A cette préoccupation a répondu l'organisation par le ministère de l'Écologie, de l'Énergie, du Développement Durable et de l'Aménagement du Territoire et l'association Française pour le Droit de l'Environnement pour la prévention des catastrophes naturelles, dans le cadre de la présidence française de l'Union européenne, d'un colloque au cours duquel des échanges extrêmement

1 J. de GAUDUSSON et S. SOUMASTRE, « Protection des milieux aquatiques – Etudes de droit comparé », Notes et études documentaires n° 4924, La Documentation française 1998 ;

S. SOUMASTRE (sous la direction), « Gestion globale des risques, protection de l'environnement et développement durable du territoire », 1992 (non publié) ;

S. SOUMASTRE (sous la direction), « La loi du 30 juillet 2003 : évolution ou révolution dans le droit de la prévention des risques », 2004 (non publié)

2 Cf. notamment Yvette VEYRET, Gérard GARRY et autres – « Risques naturels et aménagement en Europe », Armand COLIN, 2004

3 Sébastien LE BRIERO, « Le droit communautaire rattrapé par les inondations – droit de l'environnement », n° 155, janvier/février 2008

4 Commission des communautés européennes, livre vert sur l'adaptation au changement climatique en Europe : les possibilités d'action de l'Union européenne, 24 juin 2007

riches ont pu être établis entre les différents états membres et les plate-formes nationales pour la réduction des risques de catastrophes⁵.

Le colloque organisé à Biarritz a entendu, aussi, prendre en compte la dimension de droit international qui connaît, au fur et à mesure que les grandes catastrophes s'accroissent, un développement notable depuis, notamment, la conférence mondiale de Kobé qui s'est tenue les 18 – 22 janvier 2005 sur la prévention des catastrophes. Cette conférence dont les résultats ont d'abord été jugés limités, a permis d'adopter le « cadre d'actions de Hyogo 2005-2015 » : pour des nations et des collectivités résilientes face aux catastrophes. Le cadre de Hyogo a impulsé une dynamique réelle aux actions développées, notamment dans le domaine de la coopération à travers la constitution de plate-formes nationales largement ouvertes aux parties prenantes. Cet aspect du droit international en déshérence au plan de la recherche juridique, n'en représente pas moins un champ fécond pour orienter des travaux sur ce droit international des catastrophes⁶ ou sur ce qui relève pour certains auteurs d'un droit du danger⁷.

L'autre objet de ce colloque était d'établir un bilan de la loi Risques du 30 juillet 2003 et, au-delà, d'un corpus juridique abondant disséminé dans différents codes (environnement, urbanisme, construction, assurances, ...). Ce bilan de la loi Risques a déjà fait l'objet de nombreux articles, colloques au cours desquels on a pu s'interroger, si à l'égard de cette loi, on était en présence d'une « évolution ou d'une révolution dans le domaine du droit des risques » et ce, au plan européen.

Cette question a été largement débattue concernant le volet de la loi concernant les risques technologiques, les aspects novateurs concernant les risques naturels ont, par contre, été fréquemment minimisés. L'opportunité est donnée de dépasser les limites d'un bilan hexagonal en prenant en compte des éléments de contexte international et européen qui s'orientent vers « un portefeuille diversifié ou un mélange de stratégie » qui comprend atténuation, adaptation, développement technologique et recherche, stratégies à l'élaboration desquelles la participation des citoyens devient une exigence de plus en plus forte et une condition essentielle de l'efficacité des politiques de gestion des risques naturels⁸. En effet, les questions posées par l'adaptation aux changements climatiques et les choix d'aménagement et d'urbanisme mis en œuvre par certains états membres de l'Union européenne, dans le cadre de réformes législatives récentes, paraissent de nature à éclairer le débat au plan national et à dégager des perspectives d'évolution du droit des risques.

Pour aborder ces questions et explorer ces perspectives nouvelles, ce colloque n'a pas manqué de faire appel à des intervenants spécialistes des risques naturels mais aussi à des acteurs du risque tels que les notaires, les assureurs, les représentants des sylviculteurs qui tendent à occuper un rôle de plus en plus important dans la gouvernance des risques et ce, en France, notamment depuis la loi du 30 juillet 2003. Parmi ces acteurs, la place accordée aux collectivités territoriales est demeurée, réduite même si, au cours du colloque, de nombreuses interventions ont été le fait de collectivités territoriales ou du Centre d'études pour la prévention du risque inondation (CEPRI). En revanche, la participation des commissaires-enquêteurs, dans le cadre de la table ronde organisée sur l'information et la participation du public, a été riche à plus d'un titre. Elle a permis de recueillir, dans le cadre des enquêtes publiques en matière de plan de prévention des risques naturels, des données de terrain indispensables à la compréhension de l'acceptabilité sociale de procédures, parfois mal vécues par les collectivités territoriales et les populations et sources d'un contentieux en plein développement. Le second apport est d'ordre prospectif, les questions posées anticipaient déjà sur la réforme des enquêtes publiques mises en œuvre dans le cadre du projet de loi Grenelle 2 portant engagement national pour l'environnement. Réforme dans le cadre de laquelle le commissaire-enquêteur est appelé à jouer un rôle de garant environnemental de la concertation.

⁵ Union européenne et Association Française pour la prévention des catastrophes naturelles – « Des catastrophes du passé au défi du changement climatique en Europe », Paris les 26, 27 et 28 novembre 2008 (Actes en cours de publication)

⁶ cf. le colloque organisé par le CRIDEAU-OMIJ et le CIDCE les 11, 12 et 13 mars 2009 sur le thème « les catastrophes écologiques et le droit »

⁷ Hubert SEILLAN – Glossaire du droit du danger, Préventique Sécurité, nov-déc. 2007, n° 96

⁸ cf. Christine NOIVELLE – « Du bon gouvernement des risques. Le droit et la question du risque acceptable », PUF 2003, aussi Pieter TOPS (sous la présidence) - Rapport au ministère des travaux publics et de l'eau néerlandais en vue « d'un nouveau style de participation », 2004

Aux rapports présentés dans le cadre du colloque, se sont ajoutées des contributions complémentaires qui ont contribué à enrichir les réflexions et ouvrir d'autres perspectives⁹.

Ce colloque national a pu bénéficier du double parrainage de M. Jean-Louis BORLOO, ministre d'État de l'Écologie, de l'Énergie, du Développement Durable et de l'Aménagement du Territoire et de Mme Michèle ALLIOT-MARIE, ministre de l'Intérieur, de l'Outre-mer et des Collectivités Territoriales.

Un soutien financier a été accordé pour la réalisation de ce colloque par le ministère de l'Écologie, de l'Énergie, du Développement Durable et de l'Aménagement du Territoire et le Conseil Régional d'Aquitaine.

Au plan scientifique, un soutien précieux a été apporté par M. Jean-Michel UHADELBORDE, Président de l'université de Pau et des Pays de l'Adour et le doyen de la faculté de Droit ainsi que par le Professeur André ETCHÉLECOU, chargé de mission « Développement Durable » auprès du président de l'université.

Enfin, la publication de ces actes a été prise en charge par le ministère de l'Écologie, de l'Énergie, du Développement Durable et de l'Aménagement du Territoire, Service risques naturels et hydrauliques. Des remerciements particuliers sont adressés à Mme Anne-Marie LEVRAULT, chef de Service et Jacques FAYE, chef du Bureau de l'information préventive et de la prospective.

En associant Philippe BILLET, Président de la Société Française pour le Droit de l'Environnement, des remerciements particuliers s'adressent à :

Michel SEGARD, sous-directeur de la prévention des risques naturels et Inès DINIZ, chargée des affaires juridiques au sein de ce service¹⁰ ;

Roland NUSSBAUM, qui est intervenu à la fois en tant que membre de l'Association Française pour la Prévention des Catastrophes Naturelles (AFPCN) et directeur de la Mission des sociétés d'assurance pour la connaissance et la prévention des risques naturels (MRN) ;

Maître Philippe LARRALDE et maître Agnès DUPIE dont la contribution post-colloque a permis d'intégrer dans les actes certaines conclusions et perspectives dégagées lors du 10ème Congrès national des Notaires de France¹¹

Christian VIGNACQ et Jean-Claude LOSTE, respectivement Vice-président de la Compagnie Nationale des Commissaires-enquêteurs et Président de la Compagnie Régionale des Commissaires-enquêteurs Adour Gascogne.

Enfin, il ya lieu de noter le concours apporté par Laurence RENARD, secrétaire nationale de la SFDE.

Une reconnaissance particulière pour la réussite de ce colloque à l'adresse de :

Marie-Josée DALLOT, trésorière de la section Aquitaine de la SFDE

Maître Jacqueline PECASSOU-CAMEBRAC, avocat à la Cour d'appel de Bayonne et les bâtonniers du barreau de Bayonne et de Pau.

Au nom de la SFDE, je remercie tous ceux qui ont participé à la préparation de ces journées et aux travaux et discussions particulièrement denses dans le cadre de ce colloque qui n'ont pu être entièrement restitués ; certaines communications présentées n'ayant pas fait l'objet de rapports écrits.

⁹ au titre des contributions complémentaires, il faut citer :

Pays Bas : Robert. SLOMP – La législation relative à la gestion du risque inondation aux Pays Bas ; Pieter TOPS (sous la direction) – Rapport au gouvernement en vue du renforcement et de la modernisation de la participation

Grèce : Sophia. PAPAPOLYCHRONIOU – Le paradoxe de la protection des forêts en Grèce

Gislaine VERRHIEST - Risque sismique en Europe ; Fanny CATROUX – Planification préventive des risques, sécurité juridique et propriété privée ; Eléonore GENEAU - Prévention des risques miniers et aménagement du territoire ; Stéphane BIDAULT – La consultation des acteurs, la concertation avec la population et l'association des collectivités territoriales dans les plans de prévention des risques naturels ; Agnès DUPIE – Pour un droit de délaissement des communes dans les zones à risques naturels

¹⁰ Depuis la réforme du MEEDDAT, la Sous-direction des risques naturels est devenue le service des risques naturels et de l'hydraulique

¹¹ Philippe LARRALDE (sous la direction) – Développement durable, un défi pour le droit – 10ème Congrès des notaires de France, Nice 4/7 mai 2008

Sommaire

1^{ère} partie - Bilan national

1^{ère} sous-partie : Bilan de la loi « Risques »	9
<ul style="list-style-type: none">• Planification préventive des risques, sécurité juridique et propriété privée : l'ambivalente nature des PPR <i>Fanny CATROUX, Chargée d'enseignement à la Faculté de droit de l'université de Nice Sophia Antipolis</i>	10
<ul style="list-style-type: none">• Les dispositifs d'intervention pour la prévention des risques naturels et la réduction de la vulnérabilité au titre du fonds Barnier. <i>Philippe BILLET, Professeur des universités, Université de Bourgogne, président de la Société Française pour le Droit de l'Environnement</i>	19
2^{ème} sous-partie : Le droit des risques naturels et son environnement juridique	27
<ul style="list-style-type: none">• Risques naturels et installations classées <i>Grégory GUTTIEREZ, Avocat à la Cour d'appel de Paris</i>	28
<ul style="list-style-type: none">• Prévention des risques miniers et aménagement du territoire : la gestion de la constructibilité en pays minier <i>Eléonore GENEAU, Diplômée de Master 2, Gestion des risques dans les collectivités territoriales</i>	39
<ul style="list-style-type: none">• Pour un droit de délaissement des communes dans les zones à risque naturel <i>Agnès DUPIE, Notaire</i>	48

2^{ème} partie - Bilan en droit international, communautaire et en droit comparé

1^{ère} sous-partie : Bilan en droit international	51
<ul style="list-style-type: none">• Convention, accords et programmes internationaux pour la prévention des catastrophes naturelles <i>Roland NUSSBAUM, membre du Bureau de l'Association Française pour la Prévention des Catastrophes Naturelles (AFCPN), Directeur de la mission Risques naturels</i>	52
2^{ème} sous-partie : Bilan en droit communautaire	73
<ul style="list-style-type: none">• Le programme d'action européen pour la gestion du risque inondation <i>Frédérique MARTINI, Chef du Bureau de la protection contre les inondations, Direction de l'Eau, MEEDDAT</i>	74
<ul style="list-style-type: none">• La politique de prévention des incendies de forêt en Europe <i>Christian PINAUDEAU, Secrétaire général de l'Union des Sylviculteurs du sud de l'Europe</i>	80
<ul style="list-style-type: none">• Vulnérabilité urbaine : état des lieux dans une perspective européenne. <i>Bernard GUEZO, Responsable du groupe « Risques », Centre d'études sur les réseaux, l'urbanisme, les transports et les constructions publiques (CERTU)</i>	87

3^{ème} sous-partie : Bilan en droit comparé	97
<ul style="list-style-type: none"> • Le paradoxe de la non protection des forêts en Grèce <i>Sophia PAPAPOLYCHRONIOU, Docteure d'État en droit</i> 	98
<ul style="list-style-type: none"> • La législation relative à la gestion du risque inondation aux Pays Bas <i>Robert SLOMP, Senior officier, Ministère du Transport, des Travaux publics et de la Gestion de l'Eau</i> 	112
<ul style="list-style-type: none"> • La prise en compte du risque sismique dans la construction et la réhabilitation-approches française et européenne. <i>Ghislaine VERRHIEST-LEBLANC, Ingénieur à l'Autorité de sûreté nucléaire et Guy JACQUET, Ingénieur à l'Institut de prévention et de gestion des risques urbains</i> 	118

3^{ème} partie - Responsabilité et assurances

<ul style="list-style-type: none"> • La responsabilité administrative et pénale dans le domaine des risques naturels majeurs <i>Inès DINIZ, Chargée des affaires juridiques, Service risques naturels et hydrauliques, Direction générale de la prévention des risques, MEEDDAT</i> 	130
<ul style="list-style-type: none"> • Articuler assurance et solidarité dans le financement de la réparation des dommages causés par les catastrophes naturelles : un objectif pour l'Union européenne du 21^{ème} siècle <i>Roland NUSSBAUM, Directeur de la Mission des Sociétés d'Assurance pour la Connaissance et la Prévention des Risques Naturels (M. R. N.)</i> 	137

4^{ème} partie - Information et participation

<ul style="list-style-type: none"> • Pour un mode de participation du public rénové : une participation « confectionnée sur mesure ». <i>C.B.F KUIJPERS, Directeur général de l'Aménagement du Territoire, ministère des Transports, des Travaux Publics et de la Gestion de l'Eau</i> <i>JC TH. VAN DER DORF, Président de Inspraakpunt et H.H VAN HAAREN, Député de la province de Gelderland</i> 	162
<ul style="list-style-type: none"> • La consultation des acteurs, la concertation avec la population et l'association des collectivités territoriales dans les plans de prévention des risques naturels <i>Stéphanie BIDAULT, Chargée des affaires juridiques, Centre d'études pour la prévention du risque inondation (CEPRI)</i> 	166

Conclusions des travaux du colloque

<ul style="list-style-type: none"> • Bilan et nouvelles frontières du droit des risques naturels dans le contexte international et européen <i>Serge SOUMASTRE, Responsable scientifique du colloque</i> 	170
---	------------

Correctif et complément

<ul style="list-style-type: none"> • Le programme d'action de l'union européenne pour la gestion du risque d'inondation 	194
--	------------



Bilan national

Bilan de la loi « Risques »

Planification préventive des risques, sécurité juridique et propriété privée :
l'ambivalente nature des PPR

Les dispositifs d'intervention pour la prévention des risques naturels
et la réduction de la vulnérabilité au titre du fonds Barnier.

Planification préventive des risques, sécurité juridique et propriété privée : l'ambivalente nature des PPR

Fanny CATROUX¹

Résumé

L'intervention du législateur, en 1995, puis en 2003, marque un tournant dans la gestion des risques. Les règles environnementales établies confèrent des améliorations décisives dans la politique de la prévention des risques.

Le premier de ces apports majeurs réside dans la consécration d'une planification unique adaptée aux risques que le droit de l'urbanisme appréhende déjà. L'utile contribution du droit de l'environnement à la prise en compte des risques n'empêche pas que la planification adoptée malmène quelque peu les classifications établies. En dépit d'une codification environnementale, la planification préventive des risques emprunte certaines caractéristiques au droit de l'urbanisme. Plus précisément, elle tend à osciller entre droit de l'urbanisme et droit de l'environnement. Au-delà du débat doctrinal soulevé par cette question de la remise en cause de la spécificité du droit de l'urbanisme, l'indétermination de la nature de cette planification présente un inconvénient pratique, la qualification ayant un impact sur une éventuelle indemnisation de l'atteinte portée au droit de propriété comme sur la sécurité juridique liée à l'application de certaines règles procédurales.

En ce sens, la planification préventive est révélatrice de dualités, entre droit de l'urbanisme et droit de l'environnement mais aussi entre sécurité juridique et protection des personnes et des biens. Entachée de contradictions, l'interprétation de la juridiction administrative quant à la nature des plans de prévention a pour effet de donner une portée variable à la vocation protectrice du PPR. Celle-ci tend à s'effacer devant l'objectif de sécurité juridique tandis qu'elle prévaut sur le principe d'indemnisation de la rupture d'égalité devant les charges publiques.

Mots Clefs

Planification-prévention-droit-urbanisme-environnement- sécurité juridique- propriété

Summary

Legislator's intervention in 1995 and 2003 marks a watershed in risks management. Instituted environmental rules confers decisive improvements in risks preventive policy. First of these main contributions consists in the consecration of a single planning suited to the risks. In spite of an environmental codification, preventive risks planning borrows some characteristics from town planning. More precisely, it tends to oscillate between town planning and environmental law. Beyond doctrinal debate about the challenge of town planning specificity,

¹ Docteur en Droit Public, chargée d'enseignement à la Faculté de Droit de l'Université de Nice Sophia Antipolis.

Article adapté de « l'impact du risque sur l'évolution du droit : l'exemple des droits de l'urbanisme et de l'environnement, Thèse, Université de Nice Sophia Antipolis, février 2006

the planning nature vagueness presents a real disadvantage. As a matter of fact, that qualification has some impact both on the possible ownership breach indemnity and on legal security.

Therefore, preventive planning reveals some dualities, not only between planning town and environmental law but also between legal security and humans and goods protection. Interpreting planning nature, the Administrative Jurisdiction gives them variable impact. Submitted to legal security principle, on the other hand it prevails over indemnity legal framing.

Key words : planning- prevention-law-environment-legal security- ownership

La multiplication des catastrophes naturelles sur le territoire national éclaire d'un nouveau jour la politique de lutte contre les risques. L'encadrement du risque réclame un droit prospectif. La prévention est au cœur des préoccupations de la puissance publique qui s'efforce de répondre à des exigences accrues en la matière. Confronté au risque, le droit cherche autant à prévenir sa réalisation qu'à en circonscrire a priori les effets. Le droit se propose ainsi d'anticiper la survenance du risque afin d'en éviter les conséquences dommageables. Cette démarche préventive s'accompagne d'une transformation du droit supposé intervenir en amont du risque. La prise en compte de ce dernier favorise en effet l'ouverture du droit de l'urbanisme aux règles environnementales. En ce sens, lors de la saisie juridique du risque, ce dernier devient un véhicule d'échange entre les droits de l'urbanisme et de l'environnement.

L'étroite cohabitation entre le droit de l'urbanisme et celui de l'environnement tend à disparaître au profit d'une invasion du premier par le second. Ce « verdissement »² du droit de l'urbanisme, manifestation d'une nette atténuation du principe d'indépendance des législations³, s'explique par la vocation globalisante de ce droit qui synthétise toutes les formes d'occupation et d'utilisation de l'espace. La prise en compte du risque par le droit de l'urbanisme est à cet égard révélatrice de l'imprégnation de ce dernier par des règles de nature environnementale. Si le droit de l'urbanisme occupe une place prépondérante dans l'appréhension des risques, ceux-ci fournissent au droit de l'environnement l'occasion de jouer un rôle important dans l'anticipation d'une urbanisation maîtrisée.

L'émergence de l'intérêt porté aux valeurs environnementales remonte aux années 1970, mais la prégnance du droit de l'environnement se manifeste avec plus d'acuité encore depuis une décennie. L'intitulé même de la loi du 2 février 1995 résume l'ambition du législateur. Renforcer la protection de l'environnement est au cœur des préoccupations de la puissance publique. Le contenu de cette loi directement en rapport avec le droit de l'urbanisme souligne l'interaction de ces deux champs. Le choix de l'insertion de ces règles dans un Code de l'environnement conforte encore l'idée que le droit de l'environnement a un rôle essentiel à jouer dans la gestion des risques par le droit de l'urbanisme. L'imprégnation environnementale du droit de l'urbanisme se manifeste par la consécration d'une planification particulière unique mais encore dans l'adoption d'une stratégie de renouvellement foncier qui est aussi à certains égards l'expression d'un droit de l'environnement urbanisé.

L'amélioration de la lisibilité de la politique préventive par l'adoption d'un document unique, le PPR, ne résout cependant pas les interrogations suscitées par la nature même de celui-ci⁴.

La nature des PPR dépend sans doute de la manière dont on envisage leur finalité. On peut dans un premier temps sembler gêné de considérer ce document comme relevant du droit de l'environnement. Cette difficulté s'explique par le caractère évolutif de la définition même de ce droit. Limité à l'appréhension des relations entretenues par l'homme avec l'environnement, dans une démarche de protection, ce droit

² Pour reprendre la qualification utilisée par M. PRIEUR, *Le droit français de l'environnement au XXème siècle*, in *Mouvement du droit public : du droit administratif au droit constitutionnel, du droit français aux autres droits*, Mélanges en l'honneur de F. MODERNE, Dalloz, 2004, p. 386

³ J.-P. LEBRETON, *L'urbanisme et les législations réputées indépendantes*, AJDA, 20 mai 1993, n° spécial, *Droit de l'urbanisme, bilan et perspectives*, p. 19 ; M.-F. DEL-OSTE, *Les polices administratives spéciales et le principe d'indépendance des législations*, LGDJ, Bibliothèque de Droit Public, Tome 214, 2001.

⁴ L'affirmation du caractère composite du PPR repose sur deux motifs. Le premier a trait à son objet, le second à sa nature. Le champ d'application des PPR s'est d'abord cantonné aux risques naturels avant de s'élargir aux risques technologiques. La recherche de la nature hésitante du PPR, oscillant entre servitude environnementale et document d'urbanisme est également révélatrice des atouts et des faiblesses de ce document original.

ne peut qu'exclure les PPR de sa logique. Elargi à une prise en compte des rapports de l'environnement à l'homme, ce droit trouve alors vocation à intégrer les PPR.

On peut également reconnaître à cette servitude certaines caractéristiques propres au droit de l'urbanisme. Les servitudes d'utilité publique, à l'instar des servitudes d'urbanisme, restreignent le droit de propriété en ayant un impact sur le droit de construire. Il semble toutefois que la finalité essentielle du PPR réside dans la protection des personnes et des biens, les modifications apportées à l'utilisation du sol n'étant qu'une conséquence de la poursuite de cette mission d'intérêt général.

En dépit de la nature a priori hybride des plans de prévention des risques, le Conseil d'État a choisi de ne retenir qu'un aspect de ces documents. En écartant l'autre facette du plan de prévention pour procéder à sa qualification, la Haute juridiction a contribué à la dénaturer juridiquement de celui-ci.

I - La déconcertante soumission du PPR à l'objectif de sécurité juridique

Deux avis rendus par le Conseil d'État, fondés sur deux dispositions législatives différentes, sont venus apporter une réponse déroutante à la question de la qualification juridique des PPR et susceptible d'affaiblir la portée préventive de ce document.

A. L'assimilation jurisprudentielle du PPR à un document d'urbanisme

Dans un premier avis rendu en 2001⁵, la Haute Juridiction a considéré que les PPR, « comportant une note de présentation et des plans graphiques établis par l'autorité administrative », ayant « pour objet et pour effet de délimiter des zones exposées à des risques naturels à l'intérieur desquelles s'appliquent des contraintes d'urbanisme importantes, qui peuvent s'imposer aux personnes publiques [et] privées et [...] fonder l'octroi ou le refus d'une autorisation d'occupation ou d'utilisation du sol », constituaient des documents d'urbanisme. Le Conseil d'État, à défaut de disposer d'une définition légale, pouvait certes s'appuyer sur l'un de ses précédents avis de principe⁶ dans lequel il avait admis qu'à l'expression « documents d'urbanisme » employée dans le cadre de l'article L 600-3 devaient correspondre les documents élaborés à l'initiative d'une collectivité publique et ayant pour objet de déterminer les prévisions et règles touchant à l'affectation des sols⁷ opposables aux personnes publiques ou privées⁸. Cependant cette définition extensive, comportait le risque de dépasser les strictes limites du droit de l'urbanisme auquel devait initialement se restreindre cet article. Ceci paraissait d'autant moins justifié lorsqu'on se rappelle que l'objectif premier de l'article L. 600-3 cantonnait la volonté de renforcer la sécurité juridique aux seuls permis de construire, les documents d'urbanisme ayant été intégrés à la suite d'un amendement sénatorial. Revenant à l'esprit initial de la loi⁹,

5 Conseil d'État, avis, 3 décembre 2001, SCI des 2 et 4 rue de la Poissonnerie et autres, req. n° 236910, AJDA, février 2002, n°2, p. 177, note H. JACQUOT ; BJD, 1/2002, p. 54, conclusions P. FOMBEUR, observations L. TOUVET ; Construction-Urbanisme, mars 2002, p. 17, note Ph. BENOIT-CATTIN ; Environnement 2002, n° 2, p. 20, observations L. BENOIT ; RDI, 2002, p. 267, observations L. DEREPAS ; RFDA, septembre-octobre 2002, p. 982, note N. CHAUVIN ; RJE, 4/2002, p. 629, note B. DRO-BENKO. CAA Douai, 4 mars 2004, Unicem Picardie, n° 02DA00919, DAUH, 9/2005, n° 391, p. 398.

6 Conseil d'État, avis, 7 janvier 1997, Association de défense du site de l'environnement de Galluis, req. n° 183.072, rec. p. 22 ; BJD, 1997, n°1, p. 58, conclusions J.-C. BONICHOT. CE, 7 juillet 1997, Association Sauvegarde de l'Étang des mouettes et de l'Environnement, req. n° 170.406, et CE, 7 juillet 1997, Mme Madaule et autres, req. n° 170.375 et 176.414, rec. 995 et 1134 ; BJD, n° 5, 1997, p. 315, conclusions J.-C. BONICHOT ; E. LE CORNEC, Les critères du document d'urbanisme : une analyse critique, Droit administratif, octobre 1997, chronique 17, p. 4.

7 Le choix de ce critère repose sur une interprétation surprenante de l'article L. 121-10. « [Celui-ci] résulte d'un amendement parlementaire à la loi du 7 janvier 1983 conçu pour encadrer les documents de planification urbaine locale. A cette fin, il énonce les objectifs confiés aux documents d'urbanisme qu'il regroupe dans deux listes, l'une se rapportant à la satisfaction des besoins d'urbanisation, l'autre à la préservation de ressources naturelles et des sites et à la protection contre des risques ; et le balancement établi par les locutions « d'une part » et « d'autre part », en tête de chacune des listes, exprime l'originalité de l'urbanisme consistant à appliquer une vision globale et à arbitrer les conflits d'usage des sols. Ce balancement n'est d'ailleurs pas une originalité de la législation française ; il appartient à un fonds commun aux pays d'Europe occidentale [...] » J.-P. LEBRETON, note sous Conseil d'État, avis, 12 juin 2002, Préfet de la Charente-Maritime, req. n° 244.634, AJDA, 28 octobre 2002, n° 16, p. 1081.

8 Dans le présent avis, le Conseil d'État apporte une précision supplémentaire, relevant que le document est composé d'une note de présentation et d'un zonage. Cette indication avait déjà été soulignée dans un arrêt reconnaissant la qualité de document d'urbanisme à un plan d'exposition au bruit des aérodromes. : CE, 7 juillet 2000, Secrétaire d'État au Logement, req. n° 200.949, BJD, n° 4, 2000, p. 266. A ce propos, un rapprochement pourrait être opéré entre PPR et PEB, voisins dans leur but et dans leur présentation. Pourtant, les dispositions relatives aux PEB sont insérées dans le Code de l'urbanisme, le Code de l'environnement ne les mentionnant que dans le seul article L. 571-11. Il paraît toutefois délicat d'appliquer la définition du zonage, expression spatiale d'un projet politique d'aménagement global, au découpage accessoire du PPR limité à la gestion des risques. « Si le zonage est certes un élément déterminant du document d'urbanisme, il ne peut être réduit à un zonage spécifique ». S. TRAORE, La nature juridique des plans de prévention, AJDA, 1er décembre 2003, n°41, p.2191.

9 H. JACQUOT : « On pourrait [...] aller plus loin et modifier l'article R 600-1 en supprimant purement et simplement l'expression document d'urbanisme de ses dispositions. On reviendrait ainsi aux raisons originelles qui expliquent sa création. A une époque où l'on ne parle que de sécurité juridique et de simplification administrative, ce serait une excellente occasion de passer à l'acte. », op. cit., p. 180. Contra, N. CHAUVIN : « l'objet de l'article R. 600-1 est d'avertir au plus vite l'administration responsable du document que l'occupation des sols prévue peut être remise en cause, de manière à ce que cette administration puisse anticiper, éventuellement en collaborant avec d'autres autorités, à la réalisation d'autres documents ; appliquer l'obligation de notification aux seuls documents ayant pour objet l'occupation des sols serait donc contraire au rôle assigné à cet article. », op. cit., p. 984.

la réforme du code de l'urbanisme exclut désormais les documents d'urbanisme du champ d'application du nouvel article R. 600-1, assurant ainsi une simplification administrative attendue. La qualification du PPR ne pourra donc être confirmée à la lumière de cette disposition du code de l'urbanisme.

Au-delà de ces observations, la refonte des textes opérée par la loi SRU aurait pu remettre en cause la définition jurisprudentielle du document d'urbanisme. En effet, l'article L. 121-1, remplaçant l'ancien article L. 121-10, donne, à la différence de son prédécesseur, une énumération précise des documents auxquels s'appliquent ses principes. Cette liste n'est en vérité pas exhaustive comme le démontre le Conseil d'État en y incluant les PPR. Son argumentation n'emporte cependant pas totalement l'adhésion.¹⁰

Fort de cet avis, le Conseil d'État a réitéré sa position. Après avoir imposé une conception large de la notion de document d'urbanisme afin d'y inclure les PPR¹¹, il récidive en matière de disposition d'urbanisme en poursuivant le même objectif.

B. la contestable qualification du PPR en tant que disposition d'urbanisme

Appelé à préciser l'étendue de la garantie offerte par l'article L. 600-2 du Code de l'urbanisme¹² aux pétitionnaires d'une autorisation d'occupation ou d'utilisation du sol, il considère que les plans de prévention des risques naturels prévisibles s'apparentent à des dispositions d'urbanisme¹³ au sens de l'article précité.

La motivation de la Haute Juridiction repose sur un raisonnement emprunté à celui retenu pour l'identification des documents d'urbanisme au sens de l'ancien article R. 600-1 du Code de l'urbanisme¹⁴. En d'autres termes, les critères appliqués en vue de déterminer si les PPR constituent des dispositions d'urbanisme s'inspirent de ceux utilisés pour la définition de document d'urbanisme : l'objet poursuivi par ces documents, la réglementation de l'occupation et de l'utilisation des sols et leur opposabilité aux personnes publiques et privées. Ainsi c'est à la fois parce que les PPRNP ont pour « objet et pour effet de délimiter des zones exposées à des risques naturels à l'intérieur desquelles s'appliquent des contraintes d'urbanisme importantes », mais aussi parce que ces dernières « s'imposent directement aux personnes publiques et privées », que le Conseil d'État retient la qualification de disposition d'urbanisme. Par ailleurs, l'argument de la sécurité juridique est invoqué pour justifier cette position, conformément au but poursuivi par le législateur en 1994¹⁵ soucieux de remédier à l'excessive instabilité des règles d'urbanisme et de limiter la précarité du sort des titulaires d'autorisation de construire¹⁶.

Autant pouvait-on éventuellement admettre la qualification de document d'urbanisme issue du premier avis dans la mesure où les effets de celles-ci restaient limités à l'obligation de notification, autant il

¹⁰ Si le premier critère relatif à l'origine publique de l'auteur du document ne prête pas à discussion, il en va différemment des autres éléments de définition utilisés pour assimiler le PPR à un document d'urbanisme, révélateurs de la perméabilité du droit éponyme au droit de l'environnement. Ainsi, de l'analyse rectifiée de la deuxième composante ressort l'idée selon laquelle la vocation des documents d'urbanisme est de s'attacher à l'ensemble des aspects de l'aménagement. Or, les PPR, régis par le Code de l'environnement, s'apparentent à des documents sectoriels de planification de l'environnement et reposent sur une approche unidimensionnelle de l'espace. Contrairement aux documents d'urbanisme, ils ne servent pas à arbitrer entre les différentes possibilités d'utilisation ou d'occupation du sol mais à prévenir les risques par un statut de servitude d'utilité publique. En outre, la référence à la notion de contraintes d'urbanisme que sont censés produire les PPR laisse dans l'embarras puisqu'elle ne correspond pas à la terminologie classiquement utilisée dans le Code de l'urbanisme. Même à supposer que la différence entre règles et servitudes d'urbanisme ne présente plus d'intérêt, l'une ou l'autre de ces notions doit continuer à s'opposer à celle de servitude d'utilité publique. En utilisant cette formule un peu vague, la Haute Juridiction entretient une certaine ambiguïté. Tout en affirmant d'un côté que les PPR constituent des dispositions d'urbanisme, elle leur dénie de l'autre l'une des caractéristiques du document d'urbanisme, supposé contenir des règles ou servitudes d'urbanisme. Enfin, le critère de l'opposabilité directe aux personnes publiques ou privées, qu'on pourrait hâtivement considérer comme le plus important, doit être nuancé. En effet, le respect des prescriptions des PPR ne s'exerce que par le biais de leur annexion au document d'urbanisme communal.

¹¹

¹² « Lorsqu'un refus opposé à une demande d'autorisation d'occuper ou d'utiliser le sol ou l'opposition à une déclaration de travaux régies par le présent Code a fait l'objet d'une annulation juridictionnelle, la demande d'autorisation ou la déclaration confirmée par l'intéressé ne peut faire l'objet d'un nouveau refus ou être assortie de prescriptions spéciales sur le fondement de dispositions d'urbanisme intervenues postérieurement à la date d'intervention de la décision annulée sous réserve que l'annulation soit devenue définitive et que la confirmation de la demande ou de la déclaration soit effectuée dans les six mois suivant la notification de l'annulation au pétitionnaire. ». La réforme du code de l'urbanisme issue du décret n° 2007-18 du 5 janvier 2007 n'a pas modifié cet article.

¹³ Conseil d'État, avis, 12 juin 2002, Préfet de la Charente-Maritime, req. n° 244.634, AJDA, 28 octobre 2002, n° 16, p. 1080, note J.-P. LEBRETON ; BJD, 2002, n° 3, p. 220, conclusions S. BOISSARD, p. 226, observations J.-C. BONICHOT ; D. 2000, I.R. , p. 2279 ; DA, 2002, n° 170 ; Droit de l'environnement, 2002, n° 102, p. 238, note C. CANS ; Le Moniteur T.P. , 12 juillet 2002, p. 378 ; R.D.I., 2002, p. 427, note L. DEREPAS ; RJE, 4/2002, p. 629, note B. DROBENKO. A cet égard, le Conseil d'État, plutôt que de se référer aux dispositions de l'article L. 121-1 du Code de l'urbanisme, choisit de s'appuyer sur son avis du 3 décembre 2001. « Lorsque le Conseil d'État fait de « l'autocitation » dans le texte même de son avis, on n'est pas très loin de l'autojustification », S. TRAORE, op. cit. , p. 2187

¹⁴ A cet égard, le Conseil d'État, plutôt que de se référer aux dispositions de l'article L. 121-1 du Code de l'urbanisme, choisit de s'appuyer sur son avis du 3 décembre 2001. « Lorsque le Conseil d'État fait de « l'autocitation » dans le texte même de son avis, on n'est pas très loin de l'autojustification », S. TRAORE, op. cit. , p. 2187.

¹⁵ Loi n° 94-112 du 9 février 1994, dite loi Bosson, précitée.

¹⁶ L'intérêt de cette disposition réside dans la volonté d'éviter que les communes ne profitent de la durée de l'instance juridictionnelle pour changer la règle et donner une base légale à un nouveau refus opposé après réexamen de la demande. Partant de cette logique, et ne décelant aucune contre-indication à la lecture de la loi, la juridiction administrative estime que cette garantie doit s'appliquer sans restriction à toutes les règles opposables aux autorisations d'urbanisme, sans qu'en soient exclues les servitudes d'utilité publique. Le mode d'insertion de ces dernières dans le règlement du document d'urbanisme local reste sans influence sur la validité de la définition. Ainsi, par incorporation ou par annexion, les prescriptions du règlement d'un PPR constituent des dispositions au sens de l'article L. 600-2

paraît gênant d'approuver l'assimilation des PPR à des dispositions d'urbanisme au sens de l'article L. 600-2 retenue dans le second avis du Conseil d'État. Il existe en effet un argument de taille pouvant emporter la conviction de la nécessité d'exclure les PPRN de la garantie offerte par l'article L 600-2. S'il est primordial de respecter l'esprit de la loi, il ne faudrait pas pour autant occulter le rôle de ces plans. En effet, ces derniers répondent à une volonté d'assurer la sécurité des personnes et des biens. Deux logiques s'affrontent donc, d'un côté celle de la sécurité juridique, de l'autre celle de la sécurité humaine et matérielle. Derrière la garantie offerte par l'article L. 600-2 se dessine essentiellement le souci de parer aux difficultés liées à la gestion des POS/PLU et à la mise en place des servitudes d'urbanisme non indemnissables¹⁷. L'objectif de prévention poursuivi dans le cadre de l'instauration d'une servitude d'utilité publique doit à notre sens primer sur cette recherche de sécurité juridique. Dès lors que le terrain d'implantation de la construction est exposé à un risque réglementairement délimité, il serait aberrant que l'Administration délivre une autorisation de construire en toute connaissance du risque, sauf à engager sa responsabilité en cas de survenance de celui-ci¹⁸.

Au-delà de ces considérations relatives à l'incompatibilité entre la poursuite de la sécurité juridique et l'institution des servitudes d'utilité publique, il convient d'insister sur la finalité impartie aux PPRN. On comprend mal comment la première peut l'emporter sur la seconde, sauf à dénier toute efficacité aux PPRN. En effet, comme, il l'a déjà été rappelé, ces plans ont pour objet de délimiter les zones exposées directement ou indirectement aux risques et d'y interdire toute construction ou d'y prévoir les aménagements nécessaires. Ces considérations de sécurité semblent bien devoir l'emporter sur la nécessité de stabiliser la règle de droit. On peut certes objecter, à l'instar du commissaire du gouvernement, que l'article R. 111-2, d'ordre public, permet à l'autorité administrative d'assurer la sécurité en tout état de cause¹⁹. Or, on sait pertinemment qu'en l'absence de PPRN, l'article R 111-2 est invoqué pour motiver un refus de permis de construire²⁰. Mais une fois le PPRN approuvé, quel serait l'intérêt de l'écarter au nom de l'article L 600-2 pour ensuite admettre l'importance de son contenu par l'application des règles générales d'urbanisme²¹ ? Cette solution semble réduire la portée des PPRN à peau de chagrin.

Ainsi, bien que louable, l'intention du Conseil d'État, à la recherche d'une « unité conceptuelle » de la notion d'urbanisme²², aboutit à une définition des PPRN difficilement acceptable dès lors qu'elle porte atteinte à la spécificité du droit de l'urbanisme²³. La solution réside peut-être dans le choix du critère de l'appartenance au Code de l'urbanisme. Celui-ci présente l'avantage de la clarté tant au plan procédural qu'en ce qui concerne les règles de fond. La référence au Code en matière de document d'urbanisme offrirait aux justiciables un minimum souhaitable de certitudes²⁴ souhaitable et éviterait au juge d'incessantes interrogations sur le champ d'application d'autres dispositions de portée procédurale²⁵. Quant aux règles de fond, il a été souligné

¹⁷ Article L 160-5 du Code de l'urbanisme

¹⁸ Responsabilité certes vraisemblablement partagée avec le pétitionnaire

¹⁹ Comme le souligne le Professeur J.-P. LEBRETON, « la solution a quelque chose d'hypocrite, qui consiste à reprendre, par le biais des règles générales de l'urbanisme, ce que l'on a prétendu accordé au travers de règles particulières attachées au contentieux. », AJDA, op. cit., p. 1083. Par ailleurs, une telle solution n'est pas possible dès lors que le refus de permis s'appuyait sur l'exposition de la construction envisagée à un risque et que ce motif a été invalidé par un jugement définitif

²⁰ Dans l'espèce de l'avis précité, c'est d'ailleurs sur la base de l'article R. 111-2 que le permis de construire avait été initialement refusé. A cet égard, l'autorité attachée à la chose jugée par le tribunal administratif de Poitiers empêchait d'invoquer de nouveau cet article. Par ailleurs, ainsi que le relevait le commissaire du gouvernement, se référant à l'argumentation du préfet de la Charente-Maritime, « il y aurait un certain paradoxe à contraindre l'autorité administrative à accorder un permis sur la base des règles abandonnées par la suite, car insuffisamment protectrices. », S. BOISSARD, conclusions précitées, p. 224. Confirmé par CE 16 février 2007, M. Bruno A., n° 276763, DAUH, 12/2008, p. 352, n° 413. Rappelant que l'article R. 111-2 trouve à s'appliquer indépendamment de l'inachèvement de l'adoption d'un PPR, TA Nice, 26 juin 2003, Préfet des Alpes-Maritimes, n° 0205327, AJDA, 3 mai 2004, p. 939, note N. CHAUVIN ; Droit de l'environnement, mars 2004, n° 116, II ; DAUH, 9/2005, p. 395, n° 386. Le maire peut un autre valablement s'appuyer sur les études préalables à l'établissement d'un PPR au stade de projet pour refuser un permis : CAA Lyon, 27 juillet 2004, Commune de Cébazat, n° 02LYO1552, AJDA, 8 novembre 2004, p. 2121, Droit de l'environnement, décembre 2004, n° 124, II ; DAUH, 9/2005, p. 395, n° 387

²¹ Ce serait de toute façon considérer que les champs d'application des PPRN et de l'article R. 111-2 se rejoignent, alors que celui des premiers englobe un horizon beaucoup plus large et précis

²² Cette unification est d'ailleurs loin d'être acquise, la lecture du Code de l'urbanisme faisant apparaître quelques points d'achoppement : l'article L. 410-1 opère une distinction entre dispositions d'urbanisme et autres limitations au droit de propriété, celles ayant pour objet la préservation de la sécurité ou de la salubrité publique pouvant remettre en cause un certificat d'urbanisme. De la même manière, on peut se demander, avec le Professeur J.-P. LEBRETON, si dans l'ancien article L 315-8, (désormais codifié sous l'article L. 442-14), aux termes duquel « dans les cinq ans à compter de l'achèvement d'un lotissement, [...] le permis de construire ne peut être refusé ou assorti de prescriptions spéciales sur le fondement de dispositions d'urbanisme intervenues postérieurement à l'autorisation de lotissement [...] », la stabilisation des droits de construire du lotissement induit que les servitudes d'utilité publique relèvent des dispositions d'urbanisme inopposables postérieurement à l'autorisation du lotissement. op. cit., p. 1084.

²³ Ce choix ne remettrait pas pour autant en cause les critères préalablement définis. Il permettrait simplement d'« affirmer qu'un document d'urbanisme est d'abord un acte qui intervient en matière d'urbanisme », P. FOMBEUR, conclusions précitées, p. 57.

²⁴ Rappelons en effet que cette formalité de notification, est suffisamment sournoise, puisqu'elle n'a pas à être mentionnée sur l'acte et ne peut être régularisée après l'expiration du délai de quinze jours à compter du dépôt du recours, pour ne pas alourdir encore ce qui constitue une dérogation aux règles ordinaires du contentieux administratif. En conséquence, « il nous semble assez difficile de l'opposer à un requérant qui attaque un acte pris en vertu d'un autre code, alors que la codification est censée répondre à l'objectif de valeur constitutionnelle « d'accessibilité et d'intelligibilité de la loi » [conformément à la décision du Conseil Constitutionnel n° 99-421 DC, en date du 16 décembre 1999, JO 22 décembre 1999, p. 19041.]. », ibid

²⁵ « Nous pensons notamment à certaines particularités en matière de suspension, au profit des « actes pris par les communes en matière d'urbanisme » (article L. 2131-6 du Code général des collectivités territoriales) et surtout à l'exception apportée à la règle de l'économie de moyens en cas de suspension ou d'annulation d'un « acte intervenu en matière d'urbanisme » (article L. 600-4-1 du Code de l'urbanisme) », ibid

que la lisibilité de certaines d'entre elles, précédemment évoquées²⁶, plaiderait bien en faveur de la reconnaissance du critère de rattachement au Code de l'urbanisme pour définir un document ou une disposition d'urbanisme ; parmi ces principes, l'application de celui de non-indemnisation des servitudes d'urbanisme, résulte clairement de l'appartenance de l'enjeu du litige au Code de l'urbanisme.

Il semblerait à cet égard que l'application déconcertante du Code de l'urbanisme aux plans de prévention des risques trouve une limite avec le principe de non-indemnisation des servitudes d'urbanisme prévu par l'article L. 160-5.

II - La prévalence de l'enjeu préventif sur la protection du droit de propriété

A contrario de l'analyse précédente, dès lors que le juge administratif doit connaître de l'effectivité des règles de protection du droit de propriété à l'égard du PPR, il affirme la nature environnementale de cette servitude.

A. L'apparente exclusion du PPR du champ d'application de l'article L. 160-5 du code de l'urbanisme

La Cour administrative d'appel de Nancy²⁷ a rappelé à deux reprises que « seules sont susceptibles d'être indemnisées sur ce fondement les servitudes instituées en application du Code de l'urbanisme à l'exclusion de celles instaurées par des dispositions qui n'ont pas été incorporées dans ce code ». Appliquant cette règle à une demande d'indemnisation de l'inconstructibilité engendrée par un PPR, la juridiction d'appel précise que ce plan « a été pris en application de la loi susvisée du 22 juillet 1987 modifiée par l'article 16 de la loi du 2 février 1995, exclusivement codifiée sur ce point à l'article L. 562-1 du Code de l'environnement ; que les servitudes qu'il institue ne sont ainsi pas au nombre de celles visées par les dispositions précitées du Code de l'urbanisme, alors même [...] que le plan de prévention des risques approuvé vaut servitude d'utilité publique et est ainsi annexé au plan d'occupation des sols [...] ». Si ces décisions énoncent l'évidence selon laquelle le régime légal des servitudes environnementales est défini par le Code de l'environnement²⁸, elles présentent le mérite de poser une limite à l'insatisfaisante assimilation des PPR à des documents d'urbanisme établie par le Conseil d'État.

La synthèse de cette jurisprudence n'en demeure pas moins incohérente : les PPR sont des documents d'urbanisme au sens de l'ancien article R. 600-1 du Code éponyme, contiennent des dispositions d'urbanisme au sens de l'article L. 600-2 mais ne sont ni des servitudes d'urbanisme au sens de l'article L. 160-5 ni des dispositions d'urbanisme au sens de l'article L. 442-14. On peut s'interroger sur la réticence de la Cour administrative à appliquer cette règle, tant au regard des avis précités que d'un arrêt de la Haute Juridiction qui, dans des circonstances analogues à celles de l'espèce, a admis la possibilité d'indemniser sur ce fondement²⁹. Il n'était a priori pas impossible d'envisager l'inclusion des PPR dans le champ d'application

²⁶ Il est ici fait référence au droit du certificat d'urbanisme et à celui du lotissement. CE, 29 juin 2001, SA Blanc, n° 210217, BJD, 4/2001, p. 254, conclusions S. AUSTRY ; RDI, novembre-décembre 2001, p. 537, note L. DEREPAS ; RFDA 2001, p. 978. Voir aussi CAA Lyon, 20 décembre 2001, Ministre de l'Équipement, du logement, n° 96LY00537.

²⁷ CAA Nancy, 10 avril 2003, Société Le Nid, n° 97NC02711, AJDA, 5 mai 2003, p. 870, note Y. JEGOUZO ; 15 septembre 2003, p. 1619, note F. CASSIN ; JCP, G., 2003, II, 10160, note H. ARBOUSSET ; RDI, 2003, p. 248, note Y. JEGOUZO ; LPA 2004, n° 89, p. 3, note S. JUAN. CAA Nancy, 10 avril 2003, Société d'Aménagement des coteaux de Saint-Blaine, n° 98NC00113.

²⁸ L'insertion des dispositions de la loi Barnier dans le Code de l'environnement traduit un véritable choix de la part du législateur que rien n'empêchait de reprendre ces mesures dans le code de l'urbanisme. En s'abstenant de recourir à la formule du code suiveur, il a clairement exprimé sa volonté d'appliquer aux PPR le régime d'indemnisation des servitudes d'environnement.

²⁹ CE, 4 mars 1977, Ministre de l'Équipement c./ SA Constructions Simottel, AJDA 1977, p. 313, concl. D. LABETOUILLE. Comparer cependant, plus récemment, a contrario, avec l'arrêt du CE, 29 juin 2001, SA Blanc, n° 210217, précité, pour une application combinée des articles L. 160-5 et ancien L. 315-8 (nouveau L. 442-14) du Code de l'urbanisme excluant, à défaut de lien de causalité entre le zonage et le préjudice, l'indemnisation du classement en zone inondable de terrains pour lesquels avait été accordée antérieurement une autorisation de lotir, ceux-ci restant constructibles, la reconnaissance d'une atteinte à des droits acquis étant en conséquence impossible. Par extension, l'assimilation du PPR à une disposition d'urbanisme pourrait de la même manière entraîner l'exclusion d'une indemnisation.

de cet article dont on sait qu'il permet exceptionnellement une indemnisation notamment en cas d'atteinte à des droits acquis. En effet, aucune disposition législative ne prévoyant explicitement l'indemnisation des servitudes issues des PPR, celle-ci aurait pu s'appuyer sur une interprétation extensive de la portée de l'article L. 160-5³⁰. La recherche, dans un souci de cohérence, d'une unification des règles d'indemnisation des servitudes visant à prévenir les risques, pourrait également inciter à appliquer l'article L. 160-5. Cela éviterait ainsi une utilisation à géométrie variable de ce régime d'indemnisation, effectif dans l'hypothèse, envisageable, de l'adoption de servitudes d'urbanisme préventives dans le cadre de la planification locale, et inapplicable aux servitudes environnementales instaurées par des PPR.

La lecture stricte de l'article L. 160-5 opérée par la Cour se justifie tant au regard de l'étroitesse du champ d'application du régime d'indemnisation, offrant peu de perspectives aux propriétaires, qu'en raison de la différence d'objectif poursuivi par les servitudes d'urbanisme avec celui des servitudes environnementales. Si les premières traduisent un libre arbitrage des zones de constructibilité, les secondes expriment un impératif de sécurité publique, dépendant objectivement d'un risque. Par ailleurs, la solution adoptée ne semble pourtant pas totalement satisfaisante. La juridiction d'appel, après avoir exclu l'application de l'article L. 160-5, établit en effet un régime d'indemnisation dont l'inspiration procède incontestablement de l'interprétation jurisprudentielle de cet article. En d'autres termes, si sur le plan formel la distinction entre servitudes d'urbanisme et environnementales est maintenue, elle semble considérablement atténuée au fond.

B. Le contrôle de l'éventuelle rupture d'égalité devant les charges publiques, facteur d'assimilation du PPR à une servitude d'urbanisme

Pour répondre à la question du droit à l'indemnisation du requérant, la Cour s'appuie sur la théorie de la rupture de l'égalité devant les charges publiques. Le bénéfice d'une réparation du préjudice lié à des dispositions législatives n'est plus nécessairement subordonné à l'existence d'un texte prévoyant cette possibilité. Celle-ci peut simplement émaner de la volonté implicite du législateur. Il convient néanmoins de s'assurer que ni la loi ni les travaux préparatoires ne laissent transparaître le souhait du législateur de faire supporter cette charge aux victimes de la loi³¹. En ce sens, la prépondérance de la poursuite d'un but d'intérêt général exclut cette possibilité. Or, la Cour, après avoir souligné que le PPR répond à un objectif de préservation de la sécurité des populations, considère « que le législateur, doit, en l'absence de dispositions expresses en sens contraire, être regardé comme ayant entendu exclure la responsabilité de l'État à raison des conséquences dommageables que les dispositions de la loi susmentionnée de 1987[...] ont pu comporter pour les lotisseurs mis dans l'impossibilité de commercialiser les parcelles situées dans des zones déclarées inconstructibles par les plans de prévention ». La juridiction d'appel estime ainsi que l'indemnisation des dommages issus d'une loi à vocation préventive doit être textuellement spécifiée pour être admise. La poursuite de cet objectif essentiel de protection implique l'exclusion de la réparation tant en raison de l'absence de disposition l'autorisant qu'au regard de l'esprit de la loi³².

Après avoir écarté l'indemnisation du préjudice résultant de l'instauration du PPR sur le fondement de l'absence de volonté législative expresse, la Cour administrative d'appel de Nancy procède à la vérification d'une seconde condition qui complète son contrôle d'une éventuelle rupture de l'égalité devant les charges publiques. La juridiction se livre ainsi à l'examen du caractère spécial et anormalement grave du préjudice.

³⁰ Il est vrai que dans le silence de la loi, il serait plus logique soit de s'orienter vers le régime fondé sur la rupture de l'égalité devant les charges publiques soit de considérer que l'indemnisation est exclue.

³¹ CE, Ass., 14 janvier 1938, Société anonyme des produits laitiers La Fleurette, Rec., p. 25, D. 1938, 3, 41, conclusions ROUJOU, note Rolland, RDP, 1938, 87, conclusions précitées, note JEZE ; S., 1938, 3, 25, conclusions précitées, note P. LAROQUE

³² La planification préventive étant assortie d'un dispositif assurantiel permettant d'indemniser les victimes de catastrophes naturelles. Voir également Débats Assemblée nationale, 7 décembre 1994, J.O.A.N., p. 8363 et 18 janvier 1995, J.O.A.N., p. 239. CE, Section, 30 juillet 2003, Association pour le développement de l'aquaculture en région Centre et autres, Rec., p. 367 ; AJDA, 2003, p. 1815, chronique F. DONNAT et D. CASAS ; RFDA, 2004, p. 157. Voir cependant plus récemment CE, 2 novembre 2005, Coopérative agricole Ax'ion, n° 266564 : « Considérant qu'il résulte des principes qui gouvernent l'engagement de la responsabilité sans faute de l'État que le silence d'une loi sur les conséquences que peut comporter sa mise en œuvre, ne saurait être interprété comme excluant, par principe, tout droit à réparation des préjudices que son application est susceptible de provoquer ; qu'ainsi, en l'absence même de dispositions le prévoyant expressément, l'exploitation d'une installation dont la fermeture ou la suppression a été ordonnée sur le fondement de la loi du 19 juillet 1976 en raison des dangers ou inconvénients qu'elle représentait, est fondée à demander l'indemnisation du dommage qu'il a subi de ce fait lorsque, excédant les aléas que comporte nécessairement une telle exploitation, il revêt un caractère grave et spécial et ne saurait, dès lors, être regardé comme une charge incombant normalement à l'intéressé. ». En admettant que les dispositions d'une loi, dépourvues de précisions quant à l'éventualité, en cas d'application préjudiciable, d'une indemnisation, n'empêchent a priori pas cette dernière, la Haute juridiction ouvre la voie à une nouvelle socialisation du risque. Il reste encore à ce que l'affirmation de ce principe trouve une application effective, l'exigence constante d'un préjudice grave et spécial constituant une limite à la réparation

Dans cette perspective, elle introduit dans son raisonnement un critère déjà utilisé par le Conseil d'État. La Cour se livre en effet au contrôle du respect du principe de proportionnalité entre l'inconstructibilité issue du PPR et la poursuite de l'objectif de sécurité à l'origine de ce plan. Initialement, cette démarche a été adoptée par la Haute juridiction³³ afin de consacrer la compatibilité de l'article L. 160-5 du Code de l'urbanisme à l'article 1er du premier Protocole additionnel à la Convention européenne des droits de l'Homme³⁴. Si la Cour s'inspire de ce raisonnement, c'est sans doute mue par les mêmes intentions que la juridiction du Palais Royal. Il serait en effet gênant que les juridictions nationales malmènent le caractère subsidiaire du contrôle européen par rapport au contrôle juridictionnel interne. Intégrant implicitement cette composante issue de la jurisprudence européenne³⁵, la Cour considère « qu'au regard de l'objectif de sécurité des habitants auquel répondent ces dispositions et compte tenu de l'étendue géographique des périmètres de protection instaurés par le plan de prévention des risques de mouvement de terrain des coteaux de Moselle, qui régit de la même façon l'ensemble des propriétés concernées, les servitudes affectant les parcelles en cause ne sauraient par ailleurs être regardées comme faisant supporter à la société requérante une charge spéciale et exorbitante, hors de proportion avec l'objectif d'intérêt général poursuivi et ainsi ouvrir droit à indemnisation. »

Le Conseil d'État a confirmé la position de la juridiction d'appel en retenant le même champ d'application étroit de la responsabilité pour rupture d'égalité devant les charges publiques³⁶. Cette décision ne clarifie toutefois pas définitivement la qualification des servitudes engendrées par les PPRN. La Haute Juridiction considère en effet que « c'est seulement lorsqu'elles ont été instituées «par application du code de l'urbanisme» que les servitudes d'urbanisme peuvent, aux termes de l'article L. 160-5 de ce code, donner lieu à l'indemnisation de certains dommages qu'elles ont causés ». Elle laisse ainsi à penser qu'à contrario, certaines servitudes d'urbanisme pourraient ne pas ressortir du Code de l'urbanisme. En d'autres termes, coexisteraient deux types de servitudes d'urbanisme, d'une part, celles relevant du Code éponyme et susceptibles de se voir appliquer les rares exceptions de l'article L. 160-5, et d'autre part, celles établies en dehors du même Code et exclues du champ de cet article. L'arrêt du Conseil d'État est à cet égard quelque peu gênant dans la mesure où il entretient l'ambiguïté précédemment soulignée quant à la nature des PPR. Ces derniers, tout en étant soustraits à une éventuelle indemnisation au titre de l'article L. 160-5, pourraient ainsi être entendus comme des servitudes d'urbanisme. Une telle confusion tend à renforcer l'idée selon laquelle le maintien de la distinction entre règles et servitudes d'urbanisme présente un intérêt limité. Lorsqu'on connaît en outre l'étroitesse des cas d'indemnisation ouverts par l'article L. 160-5, on se demande s'il était nécessaire que le Conseil d'État évoquât l'hypothèse de son applicabilité aux PPR. Après avoir rejeté l'indemnisation sur le fondement de l'article L. 160-5, la Haute Juridiction, à l'instar de la Cour administrative d'appel, procède à l'interprétation des travaux préparatoires de la loi du 2 février 1995 qui ne prévoit aucune indemnisation du préjudice résultant de l'instauration d'un PPRN. Ainsi placé sur le terrain de la responsabilité pour rupture d'égalité devant les charges publiques, le Conseil d'État réitère la position d'appel selon laquelle le silence du législateur doit être apprécié comme excluant toute possibilité de réparation, « l'intégralité du préjudice résultant de l'inconstructibilité de son terrain nu résultant des risques naturels le menaçant » devant être supportée par le propriétaire concerné. Sans surprise, l'hypothèse de la « charge spéciale et exorbitante hors de proportion avec l'objectif d'intérêt général poursuivi » est de nouveau écartée par la Haute Juridiction. A cet égard, seul le souci d'adopter une position jurisprudentielle conforme aux exigences de la Cour européenne des droits de l'homme paraît justifier l'insertion d'une telle exception, tant il est vrai que son champ d'application est limité³⁷. On peut également déplorer le choix opéré par le Conseil d'État de déduire de la lecture de la loi que l'intérêt général prééminent est exclusif de toute indemnisation. Cette

33 CE, 3 juillet 1998, M. Bitouzet, n° 158592, Rec., p. 288, conclusions R. ABRAHAM ; AFDUH 1999, p. 61 ; AJDA, 1998, p. 570, chronique F. RAYNAUD et P. FOMBEUR ; BJD, 4/98, p. 300, note J.-C. BONICHOT, 5/98, p. 363, conclusions précitées, note L. TOUVET ; D. 2000, Somm., p. 256, obs. P. BON et D. De BECHILLON ; G.P., 1999, Pan. Droit adm., p. 117 ; RFDA 1998, p. 1243, conclusions précitées, 1999, p. 841, note D. de BECHILLON ; RGCT, 1998, n° 2, p. 152, note C. BURON.

34 « 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. Les dispositions précédentes ne portent pas atteinte au droit que possèdent les États de mettre en vigueur les lois qu'ils jugent nécessaires pour réglementer l'usage des biens conformément à l'intérêt général [...] »

35 CEDH, 23 septembre 1982, Spöring et Lönnroth c./ Suède, série A, n° 52 ; CEDH, 27 octobre 1994, Katte Klitsche de la Grange c./ Italie, série A, n° 293, BJD, 2/1995, p. 161, observations J.-C. BONICHOT ; CEDH, 16 septembre 1994, Matos e Silva c. / Portugal, Rec. 1996, IV.

36 CE, 29 décembre 2004, Société d'aménagement des coteaux de Saint-Blaine, n° 257804, AJDA, 10 janvier 2005, p. 10, note E. ROYER ; AJDA, 28 février 2005, p. 423, chronique C. LANDAIS et F. LENICA ; BJD, 3/2005, p. 180, conclusions F. SENERS, p. 189, note J. TREMEAU ; Construction-Urbanisme, février 2005, n° 2, p. 25, note P. BENOIT-CATTIN ; Droit Administratif, février 2005, p. 31, mars 2005, p. 34, note J.-G. MAHINGA ; Environnement, février 2005, p. 23, note P. TROUILLY ; RDI, 2/2005, p. 141, note P. SOLER-COUTEAUX ; Etudes foncières, n° 113, janvier-février 2005, p. 40, note J.-P. DEMOUVEAUX ; C. GUETTIER, Responsabilité civile et Assurances, juillet 2005, n° 7, p. 22. Voir également CAA Bordeaux, 4 juillet 2005, Association de protection des habitants de la rive gauche du Tarn, n° 02BX01095 ; CAA Bordeaux, 30 juin 2008, EURL Entreprise DEOLA, n° 05BX01831.

37 Pour une application de ce principe général d'indemnisation issu de la jurisprudence européenne dans l'hypothèse d'une clause de cession gratuite de terrain imposée lors de la délivrance d'un permis de construire : CE, 11 février 2004, Schiocect, BJD, 3/2004, p. 194, conclusions D. CHAUVVAUX ; RDI, 2004, p. 209, note P. SOLER-COUTEAUX.

interprétation peut présenter l'inconvénient de s'écarter de la jurisprudence constitutionnelle selon laquelle le législateur ne saurait abolir le principe d'égalité devant les charges publiques. La solution rendue est d'autant plus regrettable qu'en refusant l'application du régime de responsabilité pour rupture d'égalité tout en retenant un régime minimal d'indemnisation fondé sur l'existence d'un préjudice spécial et exorbitant, elle aboutit quasiment au même résultat. Les critères d'admission du second régime présentent en effet une nette ressemblance avec l'exigence de spécialité et d'anormalité prévue dans le cadre du premier.

Au total, PPR et servitudes d'urbanisme convergent à trois égards au moins. D'une part, la détermination de leur nature procède de la législation dont ils sont respectivement issus. D'autre part, ils répondent tous deux à un principe de non-indemnisation. Enfin, ils se caractérisent par l'admission d'une exception commune au principe précité, l'existence d'une charge spéciale et exorbitante, hors de proportion avec l'objectif d'intérêt général. A la lecture de l'arrêt de la Cour administrative d'appel de Nancy et à celle de la jurisprudence qui a suivi l'arrêt Bitouzet, on serait tenté de trouver un quatrième point commun entre ces deux types de servitudes : la tendance à la limitation de l'indemnisation³⁸. En ce sens, la soumission ou la soustraction d'un PPRN au principe de non-indemnisation des servitudes d'urbanisme est finalement peu probante dans la mesure où l'indemnisation trouve rarement à s'appliquer.

³⁸ Exception à ce principe, l'article L. 211-12-VIII du Code de l'environnement, issu de la loi du 30 juillet 2003 relative à la prévention des risques naturels et technologiques, prévoit la possibilité d'indemniser les propriétaires de terrains grevés par l'instauration de servitudes de rétention des crues et de restauration des zones de mobilité du lit mineur d'un cours d'eau.

les dispositifs d'intervention en vue de la réduction de l'exposition aux risques naturels et de la réparation des dommages liés à ces risques

Par **Philippe BILLET**, Professeur de droit public à l'Université de Bourgogne, Président de la Société Française pour le Droit de l'Environnement

La prévention des risques naturels majeurs a été sensiblement renouvelée en raison du contexte particulier des ruines de Séchilienne (Isère) où plusieurs dizaines de millions de mètres cubes de pierre et de roches menacent 94 habitations, des constructions et des terrains sur une superficie de 85 hectares¹ et le massif de l'Hautail, dans les Yvelines et le Val d'Oise, où 47 propriétés sont menacées par l'effondrement de carrières souterraines abandonnées². Parallèlement à la simplification des mécanismes de planification spatiale des risques sous la forme de plans de prévention des risques (PPR) qui se substituent aux quatre mécanismes de planification antérieurs³, la loi du 2 février 1995 relative au renforcement de la protection de l'environnement, dite « Loi Barnier »⁴ a en effet développé un nouvel instrument destiné à prévenir les risques de façon radicale, en supprimant l'exposition des victimes potentielles : l'expropriation pour cause de risque naturel majeur prévisible. La réparation d'un dommage avant sa survenance ou, à tout le moins, sa prise en charge avant qu'il ne survienne apparaît comme une nouveauté dans un contexte assurantiel plus enclin à attendre la réalisation du dommage pour l'indemniser que de participer au financement de sa prévention. La loi Barnier a donc dépassé cette approche en adaptant une procédure classique de maîtrise foncière afin d'éloigner définitivement les personnes exposées de la zone à risque, à défaut de pouvoir matériellement réduire ou prévenir le risque.

Ce choix de l'expropriation est-il pertinent ? Le Conseil d'État, dans son avis du 8 mars 1994⁵ l'avait déconseillée : il considérait en effet qu'il s'agissait d'une procédure d'exception à laquelle il ne fallait recourir que si la nécessité de disposer des biens en cause justifiait l'atteinte portée au droit de propriété. Par ailleurs, la garde des terrains expropriés impliquait des sujétions importantes et la détermination de la collectivité à laquelle elle sera confiée était malaisée. Il préconisait plutôt le recours à une mesure de police, avec évacuation autoritaire des intéressés, une loi spécifique devant déterminer les conditions de cette évacuation, l'autorité responsable de la gestion des terrains expropriés, les modalités de relogement des personnes déplacées ainsi qu'un système d'indemnisation fondé sur la solidarité nationale. Il suggérait cependant d'éviter d'instaurer un droit à indemnisation en faveur des personnes installées dans une zone exposée à un risque naturel habituel qu'elles avaient délibérément choisi de négliger. Le Sénateur Dailly a proposé de rejeter ce système, qui avait le goût d'une expropriation sans en être une, et surtout, sans en avoir les conséquences sur le respect du droit de propriété : aucune indemnisation des terrains nus n'était notamment prévue, bien que devenant inutilisables par suite d'interdiction d'accès ; la situation des terrains - exposés - devait intervenir dans la détermination du montant de l'indemnisation, soit une valeur vénale bien en dessous de la valeur réelle du bien immobilier et, enfin, seul le juge administratif devait intervenir,

1 M. Panet (dir.), Expertise relative aux risques d'éboulement du versant des ruines de Séchilienne, Rapport du collège d'experts, Ministère de l'Aménagement du territoire et de l'Environnement, déc. 2000. Fr. Servoin, Les ruines de Séchilienne, un risque au régime juridique incertain : RJE n° 1/1997, p. 5.

2 Pour un rappel des risques, v. Proposition de loi relative à la prévention de l'effondrement des cavités souterraines et des marnières : Doc. Sénat n° 70, 14 nov. 2001.

3 C. envir., art. L. 562-6. Soit le plan de surface submersible des vallées (PSS) (C. dom. publ. fluv., art. 48 à 54) ; le plan d'exposition aux risques naturels prévisibles (PER) (L. 82-600, 13 juillet 1982 relative à l'indemnisation des victimes de catastrophes naturelles, art. 5 : JO 14 juill. 1982, p. 2242) ; plan de zone sensible aux incendies de forêt (PZSIF) (L. n° 91-5, 3 janv. 1991 modifiant diverses dispositions intéressant l'agriculture et la forêt, art. 21 : JO 6 janv. 1991, p. 310) et C. urb., art. R. 111-3, permettant au préfet d'instituer des périmètres de risque et au maire de prescrire des mesures liées à l'urbanisation de la zone, voire de refuser l'autorisation sollicitée.

4 L. n° 95-101, 2 févr. 1995, art. 13 : JO 3 févr. 1995, p. 1840.

5 CE, avis, Sect. TP n° 355.785, 8 mars 1994 : EDCE 1994, n° 46, p. 402.

méconnaissant ainsi le principe selon lequel l'évaluation de l'indemnité relève du juge judiciaire, gardien de la propriété. Soit « un nouveau pouvoir d'évacuation forcé... plus que contestable au plan constitutionnel [mieux valant] s'en remettre à un concept connu »⁶.

La loi Barnier a finalement retenu le principe de l'expropriation des biens exposés à certains risques naturels majeurs menaçant gravement des vies humaines. Le progrès est certain : si la loi du 13 juillet 1982 s'est essentiellement orientée sur la prévention en s'efforçant de réduire la vulnérabilité via les plans d'exposition aux risques, la loi Barnier fonde une autre approche de la gestion du risque : puisque le risque naturel n'existe pas à l'état de nature et que c'est la présence - l'exposition - de l'homme qui le crée, dès lors qu'il n'est pas possible d'agir sur le milieu, il faut éloigner l'homme de la zone exposée, au besoin en forçant ses réticences⁷. L'exposition créant le risque, l'absence d'exposition écarte ce risque⁸.

Restait à mettre en place le financement d'une telle mesure. La loi Barnier a, à cette fin, créé le Fonds de prévention des risques naturels majeurs (Fonds Barnier). Appuyé principalement sur le régime du financement de l'indemnisation des victimes de catastrophes naturelles mis en place en 1982⁹, le Fonds a vu son champ d'intervention progressivement étendu, jusqu'à concourir à certaines dépenses dans des domaines dont on pouvait légitimement penser qu'ils resteraient hors de sa sphère de compétence. Il marque une intervention financière en expansion continue (I), hors de sa compétence originelle, au risque de le dénaturer et appelant un renchérissement de son financement (II). Il ne couvre cependant pas toutes les dépenses, justifiant ainsi un renforcement des financements en matière de risques naturels, notamment en direction des collectivités locales (III).

I - Un champ d'intervention en expansion continue

Initialement, le champ d'intervention du fonds Barnier était restreint à certains risques naturels prévisibles et limité à certaines actions. Il s'agissait alors de financer les indemnités d'expropriation d'un bien exposé à un risque prévisible de mouvements de terrain, d'avalanches ou de crues torrentielles menaçant gravement des vies humaines ainsi que les dépenses liées à la limitation de l'accès et à la démolition éventuelle de ces biens exposés afin d'en empêcher toute occupation future. La dernière mention sur le financement des mesures de limitation et de démolition a été àprement discutée, dans des termes qu'il ne faut pas oublier tant ils reflètent la conception initiale du fonds, qui a bien vite été oubliée par la suite. Lorsque cette dernière question a été évoquée, en effet, les sénateurs n'ont pas manqué de s'inquiéter de ce que cette extension risquait de détourner le fonds de son objet initial et de disperser ses ressources, limitées par définition¹⁰. Et de suggérer d'en rester à la seule mission d'expropriation préventive, l'État dans le domaine privé duquel devait entrer les biens expropriés disposant des budgets du Ministère de l'équipement et du Ministère de l'environnement. L'extension du financement a cependant été maintenue, afin de ne pas laisser à la charge de l'État la gestion des immeubles ainsi acquis.

Le législateur a progressivement étendu le domaine d'intervention du Fonds Barnier aux risques d'affaissements de terrain dus à une cavité souterraine ou à une marnière, tout en précisant que ces dispositions ne s'appliquent pas aux cavités souterraines d'origine naturelle ou humaine résultant

6 V. JO Sénat CR, 12 oct. 1994, p. 4220 et JO Sénat, CR, 16 janv. 1995, p. 354.

7 Témoignage la contestation portée par une partie des habitants de Saint-Barthélémy de Séchilienne : CE, 7 avr. 1999, Assoc. Vivre et rester au pays et al, req. n° 189263 : AJPI 10 sept. 1999, p. 80, obs. Lévy, à propos de la contestation du décret du 31 mai 1997 portant déclaration d'utilité publique pour l'expropriation par l'État des biens exposés au risque naturel d'éboulement des Ruines de Séchilienne (Isère) : JO 1er juin 1997 p. 8760.

8 Comme le précise en effet l'article 3 de la directive n° 96/82/CE du Conseil du 9 décembre 1996 concernant la maîtrise des dangers liés aux accidents majeurs impliquant des substances dangereuses (JOCE n° L 10, 14 janv. 1997, p. 13), le danger est « La propriété intrinsèque d'une substance ou d'une situation physique de pouvoir provoquer des dommages pour la santé humaine et/ou l'environnement », le risque étant défini quant à lui comme « La probabilité qu'un effet spécifique se produise dans une période donnée ou dans des circonstances déterminées ». Le risque repose donc sur trois paramètres : le niveau de danger présenté par la source (nul ou très fort) ; les caractéristiques de la cible exposée à la source de danger (vulnérabilité, existence de protection...) ; l'interaction entre la cible et le danger (ie l'exposition de la cible au danger).

9 Le fonds est en effet alimenté par un prélèvement sur produit des primes ou cotisations additionnelles relatives à la garantie contre le risque de catastrophes naturelles de l'article L. 125-1 du code des assurances. Originellement fixé à 2,5 % à l'origine, la limite de ce prélèvement a ensuite été portée à 4 % pour être désormais de 8 % (C. envir., art. L. 561-3, II). V. infra.

10 JO Sénat, CR, 16 janv. 1995, pp. 363.

de l'exploitation passée ou en cours d'une mine¹¹. Par ailleurs, dans le même temps qu'elle a étendu aux communes et groupements de communes la possibilité de bénéficier de l'expropriation, la loi du 30 juillet 2003 relative à la prévention des risques technologiques et naturels et à la réparation des dommages dite « loi Bachelot »¹² a très sensiblement augmenté les mesures susceptibles d'être prise en charge par le Fonds, dont les modalités ont été précisées par le décret du 12 janvier 2005¹³. Ces derniers ont complété les dépenses du fonds et sa contribution aux mesures de prévention contre les risques naturels relevant de son champ d'application.

Le fonds prend désormais en charge :

- 100 % des dépenses éligibles pour les acquisitions amiables d'un bien exposé à un risque prévisible de mouvements de terrain ou d'affaissements de terrain dus à une cavité souterraine ou à une marnière, d'avalanches, des crues torrentielles ou à montée rapide menaçant gravement des vies humaines ainsi que les mesures nécessaires pour en limiter l'accès et en empêcher toute occupation ;
- dans la limite, pour chaque unité foncière, d'un montant fixé par arrêté conjoint des ministres chargés de la prévention des risques majeurs et de l'économie pour les acquisitions amiables de biens à usage d'habitation ou utilisés dans le cadre d'activités professionnelles de personnes physiques ou morales employant moins de vingt salariés et de leurs terrains d'assiette, ainsi que les mesures nécessaires pour en limiter l'accès et en empêcher toute occupation, sous réserve que les terrains acquis soient rendus inconstructibles dans un délai de trois ans, lorsque ces biens ont été sinistrés à plus de la moitié de leur valeur et indemnisés en application de l'article L. 125-2 du code des assurances au titre des catastrophes naturelles¹⁴. Ce montant maximum a été fixé à 60 000 euros par unité foncière¹⁵.
- 30 % des dépenses éligibles pour les opérations de reconnaissance des cavités souterraines et marnières, dont les dangers pour les constructions ou les vies humaines sont avérés, ainsi que le traitement ou le comblement de celles occasionnant des risques d'effondrement du sol menaçant gravement des vies humaines, lorsque ce traitement est moins coûteux que l'expropriation ;
- 20 % des dépenses éligibles réalisées sur des biens utilisés dans le cadre d'activités professionnelles et 40 % des dépenses éligibles réalisées sur des biens à usage d'habitation ou à usage mixte pour les études et travaux de prévention définis et rendus obligatoires par un plan de prévention des risques naturels prévisibles. La loi de finances pour 2005 a institué un crédit d'impôt sur le revenu au titre de l'habitation principale qui s'applique aux dépenses payées entre le 1er janvier 2005 et le 31 décembre 2009 pour la réalisation de travaux prescrits aux propriétaires d'habitation dans le cadre de ces plans de prévention des risques¹⁶ ;
- 100 % des dépenses éligibles pour les campagnes d'information portant sur les garanties visées à l'article L. 125-1 du Code des assurances, aux termes duquel les contrats d'assurance garantissant les dommages d'incendie ou tous autres dommages à des biens et les dommages aux corps de véhicules terrestres à moteur, ouvrent droit à la garantie de l'assuré contre les effets des catastrophes naturelles et dont ceux des affaissements de terrain dus à des cavités souterraines et à des marnières, sur les biens faisant l'objet de ces contrats¹⁷.

Par ailleurs, dans la limite de 125 millions d'euros par an, et jusqu'au 31 décembre 2013, le Fonds Barnier peut contribuer au financement d'études et travaux de prévention ou de protection contre les risques naturels dont les collectivités territoriales ou leurs groupements assurent la maîtrise d'ouvrage, dans les

11 L. n°2002-276 du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité, art. 159 : JO 28 févr. 2002, p. 3808.

12 L. n° 2003-699, 30 juill. 2003, art. 61 : JO 31 juill. 2003, p. 13021.

13 D. n° 2005-29, 12 janv. 2005 : JO 15 janv. 2005, p. 670 et l'arrêté du même jour relatif aux subventions accordées au titre du financement par le fonds de prévention des risques naturels majeurs de mesures de prévention des risques naturels majeurs (JO 15 janv. 2005, p. 678).

14 La loi du 30 décembre 2002 de finances rectificative pour 2002 avait prévu que dans la limite de 15 millions d'euros, jusqu'au 31 décembre 2003, le fonds Barnier puisse contribuer, pour les biens affectés par des inondations et coulées de boue survenues dans les communes pour lesquelles l'état de catastrophe naturelle a été constaté depuis le 31 août 2002 et ayant fait l'objet de l'indemnisation mentionnée à l'article L. 125-2 du code des assurances au financement de l'acquisition amiable par une commune, un groupement de communes ou l'État, de terrains et constructions à usage d'habitation ou affectés à des entreprises industrielles, commerciales, agricoles ou artisanales de moins de dix salariés (L. n° 2002-1576 du 30 déc. 2002, art. 75 : 31 déc. 2002 p. 22070).

15 A. 12 janv. 2005 fixant le montant maximal des subventions accordées pour les acquisitions amiables et les mesures mentionnées au 2° du 1 de l'article L. 561-3 du code de l'environnement, art. 1er : JO 15 janv. 2005, p. 679.

16 L. n° 2004-1484, 30 déc. 2004 de finances pour 2005, art. 91 : JO 31 déc. 2004, p. 22459. - CGI, art. 200 quater A, b.

17 Le contenu du dossier de demande d'attribution et celui du dossier de demande de paiement de cette subvention ont été fixés par un arrêté du 12 janvier 2005, lesquels contenus diffèrent en fonction de la mesure de prévention en cause (A. 12 janv. 2005 relatif aux subventions accordées au titre du financement par le fonds de prévention des risques naturels majeurs de mesures de prévention des risques naturels majeurs : JO 15 janv. 2005, p. 678).

V. Circ. 23 févr. 2005 relative au financement par le fonds de prévention des risques naturels majeurs de certaines mesures de prévention : BOME 15 juin 2005, n° 11.

communes couvertes par un plan de prévention des risques prescrit ou approuvé. Le taux maximum d'intervention est fixé à 50 % pour les études, à 40 % pour les travaux de prévention et à 25 % pour les travaux de protection¹⁸.

II – L'évolution du financement du fonds

Afin d'assurer le financement du Fonds¹⁹, la loi Barnier a retenu le principe d'un prélèvement de 2,5 % sur les produits des primes et cotisations additionnelles d'assurance prévues à l'article L. 125-2 du code des assurances pour couvrir la garantie contre les effets de catastrophes naturelles dont bénéficient, depuis la loi du 13 juillet 1982 tous les biens faisant l'objet d'un contrat d'assurance dommages. La question de ce prélèvement a été discutée : en 1982, les débats parlementaires avaient insisté pour que le produit du régime CatNat soit suffisamment élevé pour permettre la constitution de réserves substantielles à même de pourvoir aux grands sinistres (taux de 9 % pour les contrats dommages sur l'immobilier et 6 % sur la garantie vol et incendie des véhicules). Et d'estimer qu'il aurait été préférable de prévoir une taxe de 0,25 % sur le montant des primes d'assurance : il en aurait résulté une augmentation pour l'assuré mais sans puiser dans les réserves du fonds CatNat. La législateur a cependant estimé, au bout du compte, qu'il appartenait aux assureurs de prendre à leur charge ces risques, moyennant un prélèvement somme toute modeste.

L'élargissement des missions du Fonds Barnier devait nécessairement impliquer une majoration du taux du prélèvement prévu par l'article L. 561-3 du Code de l'environnement, qui, en dépit de la possibilité d'être porté à 4 %, stagnait à 2 % du produit des primes ou cotisations additionnelles relatives à la garantie contre le risque de catastrophes naturelles. Cette augmentation est d'autant plus justifiée que l'article 32 de la LEMA a également modifié la rédaction de l'article 128 de la loi du 30 décembre 2003 portant loi de finances de 2004²⁰, dans sa rédaction issue de l'article 136 de la loi du 30 décembre 2005 de finances pour 2006²¹, elle-même modifiée en dernier lieu par la loi de finances pour 2009²². Celui-ci prévoit ainsi que, dans la limite de 125 (et non plus 33 millions, puis 55 millions comme c'était le cas jusqu'à présent, après une double révision de la limite initiale de 10 millions d'euros par an), et jusqu'au 31 décembre 2013, le Fonds Barnier « peut contribuer au financement d'études et travaux de prévention ou de protection contre les risques naturels dont les collectivités territoriales ou leurs groupements assurent la maîtrise d'ouvrage, dans les communes couvertes par un plan de prévention des risques prescrit ou approuvé. Le taux maximum d'intervention est fixé à 50 % pour les études, à 40 % pour les travaux de prévention et à 25 % pour les travaux de protection ». Cette solution est doublement incitative, dans la mesure où la loi de finances pour 2006 a également prévu que, dans la limite de 16 millions d'euros par an, à compter du 1^{er} janvier 2006 et jusqu'au 31 décembre 2012, le fonds prenne en charge les trois quarts des dépenses afférentes à la préparation et à l'élaboration des plans de prévention des risques naturels prévisibles et aux actions d'information préventive sur les risques majeurs (L. n° 2005-1719, art. 136, I). Ces montants et dates ont été portés à 20 millions d'euros par an, et jusqu'au 31 décembre 2013 par la loi de finances pour 2009²³.

Ce concours a été voulu par le Gouvernement afin de renforcer la politique de prévention des risques d'inondation, ralentie par des problèmes de financement. Il a semblé logique que les primes et cotisations versées au fonds CatNat participent au financement de dépenses de prévention, dès lors que cela contribue a priori à la réalisation d'économies sur les indemnités versées au titre de catastrophes naturelles évitées ou dont les conséquences dommageables seront moins importantes. En tout état de cause, sur des avoirs disponibles estimés à 100 millions d'euros environ au 31 décembre 2005, il a été prévu de ne prélever « à

18 L. n° 2008-1425 du 27 décembre 2008 de finances pour 2009, art. 154, II : JO 28 déc. 2008, p. 20224. Initialement, le montant était de 55 millions d'euros par an, et l'intervention fixée jusqu'au 31 décembre 2012 (L. n° 2003-1311 du 30 décembre 2003 de finances pour 2004, art. 128 : JO 31 déc. 2003, p. 22530).

19 Nous ne retiendrons ici que le financement institutionnel et pérenne. Ses ressources peuvent en effet être complétées de façon plus épisodiques par les intérêts des fonds placés et les avances de l'État, mais aussi par les sommes remboursées par la personne morale de droit public au nom de laquelle un permis de construire ou une autorisation administrative susceptible d'augmenter la valeur des biens à exproprier a été délivré en méconnaissance de l'interdiction de le faire entre la publication de l'arrêté d'ouverture de l'enquête publique préalable à l'expropriation et la conclusion de la procédure d'expropriation dans un délai maximal de cinq ans, ou délivré en contradiction avec les dispositions d'un plan de prévention des risques naturels prévisibles rendus opposables (C. envir., art. L. 561-4, al. 2).

20 L. n° 2003-1311 : JO 31 déc. 2003, p. 22530.

21 L. n° 2005-1719 : JO, 31 déc. 2005, p. 20597.

22 L. n° 2008-1425, 27 déc. 2008 de finances pour 2009, art. 154 : JO 28 déc. 2008, p. 20224, rectific. JO 31 déc. 2008, p. 20566.

23 Ibid

titre exceptionnel et non reconductible », que 40 millions d'euros. Initialement, la contribution du fonds ne devait concerner que les dépenses engagées par l'État avant le 1^{er} janvier 2006, ainsi que l'avait envisagé l'Assemblée nationale. À l'occasion des débats, la ministre de l'Écologie et du Développement durable a cependant souhaité - et obtenu - un report au 1^{er} janvier de l'année suivante « afin de tenir compte de la date déjà avancée dans l'année et des délais de mise en place du fonds de concours prévu ». La dernière extension de son intervention a été fixée par l'arrêté du 7 septembre 2007 portant contribution du fonds de prévention des risques naturels majeurs, sous forme de fonds de concours à l'État, au financement des études et travaux de prévention contre les risques naturels majeurs et de protection des lieux habités contre les inondations, réalisés ou subventionnés par l'État, en vue du paiement des dépenses engagées par l'État avant le 1^{er} janvier 2007²⁴.

L'essentiel du financement du fonds Barnier étant assuré par ce prélèvement pouvant aller jusqu'à 4 % du produit des primes ou cotisations additionnelles relatives à la garantie contre le risque de catastrophes naturelles, la mobilisation croissante de sa trésorerie risquait de réduire corrélativement ses interventions, le fonds finançant « dans la limite de ses ressources » les opérations liées à la prévention des risques naturels. Le constat était en effet alarmant, d'un fonds « asséché », à la situation financière « précaire » : en 2007, les disponibilités du fonds avaient conduit à arrêter une programmation ne couvrant que les deux tiers des besoins, avec des dépenses devant osciller entre 135 et 170 millions d'euro par an entre 2008 et 2012, pour des recettes limitées annuellement à une cinquantaine de millions d'euro, dans l'hypothèse du maintien d'un prélèvement à taux constant sur le produit destiné au régime CatNat. Pour contrer cette menace, la loi de finances pour 2008 a relevé de 4 à 8 % ce taux de prélèvement²⁵. Il avait même été envisagé de porter ce taux à 12 % de façon à lui garantir un apport annuel de 150 millions d'euro, mais cette augmentation n'a pas été retenue, dans l'attente d'une réforme du régime des catastrophes naturelles. Comme l'a relevé la secrétaire d'État à l'Écologie pendant les débats parlementaires : « Il est indispensable d'assurer une parfaite cohérence entre les actions de prévention et d'indemnisation. Dans ces conditions, la question de l'augmentation des ressources du fonds Barnier et celle de la réforme du régime des catastrophes naturelles devraient être indissociables. » Et de proposer une « mesure conservatoire » avec ce taux de 8 % pour ne pas compromettre les interventions du fonds dans l'intervalle. Ce taux de 12 % a finalement été institué par la loi de finances pour 2009, ce financement supplémentaire devant permettre, notamment, l'accélération de la mise en place du plan « Séisme Antilles » ainsi que la réduction de l'exposition des populations aux risques d'inondation. Avec ce taux, les ressources annuelles du fonds sont estimées à 160 millions d'euros²⁶.

En dépit de ce renforcement de son champ d'intervention et de son financement, le Fonds n'a que peu d'effets au profit des collectivités territoriales. Il a donc fallu envisager une solidarité différente.

III – La solidarité envers les collectivités territoriales

L'article 110 de la loi de finances pour 2008²⁷ a institué « un fonds de solidarité en faveur des communes de métropole et de leurs groupements ainsi que des départements de métropole et des régions de métropole afin de contribuer à la réparation des dégâts causés à leurs biens par des événements climatiques ou géologiques graves. Ce fonds est doté de 20 millions d'euros par an, prélevés sur la dotation instituée au IV de l'article 6 de la loi de finances pour 1987²⁸. Ce montant évolue chaque année, à compter de 2009, comme la dotation globale de fonctionnement »²⁹.

24 A. 7 sept. 2007 : JO 7 oct. 2007, p. 16454. Sur un récapitulatif des interventions du fonds, v. Ph. Billet, Concours du fonds de prévention des risques naturels majeurs aux dépenses de l'État en matière de risques d'inondation : JCP A 2007, act. 967.

25 L. n° 2007-1822, 24 déc. 2007, art. 101 : JO 27 déc. 2007 p. 21211. V. A. 12 août 2008 fixant le taux de prélèvement du fonds de prévention des risques naturels majeurs : JO 21 août 2008, p. 13099.

26 L. n° 2008-1425, 27 déc. 2008 de finances pour 2009, art. 154, préc.

27 L. n° 2007-1822, 24 déc. 2007 de finances pour 2008 : JO 27 déc. 2007, p. 21211.

28 C'est-à-dire la dotation de compensation de la taxe professionnelle, L. n° 86-1317, 30 déc. 1986 : JO 31 déc. 1986, p. 15820.

29 CGCT, art. L. 1613-6. La dotation globale de fonctionnement évolue en fonction d'un indice égal à la somme du taux d'évolution des prix à la consommation et de la moitié du taux de croissance du PIB CGCT, art. L. 1613-1)

La création de ce fonds a été motivée par la nécessité de renforcer les modalités de dédommagement des collectivités territoriales en cas de dégâts causés par des catastrophes naturelles. Jusqu'à sa création, deux mécanismes seulement pouvaient être mis en jeu à cette fin : d'une part, le régime d'indemnisation des victimes de catastrophes naturelles issu de la loi modifiée du 13 juillet 1982 relative à l'indemnisation des victimes de catastrophes naturelles (L. n° 82-600 : JO 14 juill. 1982, p. 2242 - C. assur., art. L. 125-1 et s.), pour autant que la commune ait souscrit un contrat d'assurance pour les biens concernés et que l'état de catastrophe naturelle ait été déclaré par arrêté interministériel, lequel détermine les zones et périodes de la catastrophe ainsi que la nature des dommages résultant de celle-ci³⁰ ; d'autre part, l'action « Aides exceptionnelles aux collectivités territoriales » dans le cadre du programme 122 « Concours spécifiques et administration », qui regroupe les subventions accordées par l'État aux collectivités territoriales en cas de difficultés financières particulièrement graves résultant de circonstances anormales, notamment de catastrophes naturelles. Il est mis en œuvre dans le cadre d'un arrêté conjoint du ministre de l'Intérieur, de l'Outre-mer et des Collectivités territoriales et de celui du Budget, des Comptes publics et de la Fonction publique (pour 2008, 211 millions d'euro d'autorisation d'engagement, 203 millions d'euro de crédit de paiement). Pour les collectivités ultramarines, une loi du 25 juin 1990 a étendu aux départements d'outre-mer le régime d'indemnisation des catastrophes naturelles³¹, renforçant ainsi le fonds de secours de l'outre-mer, qui a notamment pour objet d'apporter une aide aux collectivités territoriales d'outre-mer ayant subi des dommages sur des infrastructures et équipements non assurables³².

Préconisée par le rapport du groupe de travail sur l'assurabilité des biens des collectivités territoriales³³, cette solution d'un fonds de solidarité doit permettre de couvrir une partie des dommages causés aux biens « non assurés » des collectivités territoriales et de leurs groupements (voirie, réseaux d'assainissement et d'eau potable, ponts, ouvrages d'art...), par le fait d'événements climatiques ou géologiques, afin de combler le vide laissé par le droit applicable, dès lors que les dommages ne sont pas d'une ampleur suffisante pour que leur réparation soit éligible à la solidarité nationale. Le dispositif a été créé pour les dégâts causés aux biens non assurables : bien que cela ne soit pas explicitement précisé par le texte, les rapports parlementaires mettent en évidence ce caractère : « [ce] n'est pas explicitement indiqué dans le texte proposé pour le présent article parce que la notion juridique de « bien non assurable » n'est pas précisément définie. En pratique, cette notion correspond aux biens, tels que la voirie, que les collectivités ne peuvent assurer du fait du coût que cela impliquerait pour elles. Le décret en Conseil d'État devra donc notamment établir la liste exhaustive des biens qui ne sont pas assurés pour cause de défaut du marché ou de coûts d'assurance trop élevés (routes, ouvrages d'arts, stations d'épuration, réseaux d'assainissement, etc.) »³⁴.

Ce décret ajoute une nouvelle section à la partie réglementaire du Code général des collectivités territoriales, intitulée « Fonds de solidarité en faveur des collectivités territoriales et de leurs groupements touchés par des catastrophes naturelles »³⁵.

Le décret définit la gravité de l'événement climatique ou géologique à l'origine du dommage telle que l'entend l'article L. 1613-6 du Code général des collectivités territoriales par référence à un critère financier : il s'agit en effet de « tout événement localisé survenu en métropole qui cause aux biens figurant à l'article R. 1613-4 et appartenant aux collectivités mentionnées à l'article L. 1613-6 des dégâts d'un montant compris entre 150 000 € hors taxe et 4 000 000 € hors taxe »³⁶. Ce qui implique qu'au-delà de ce seuil, le relais pourra être pris dans le cadre de l'action « Aides exceptionnelles aux collectivités territoriales » du programme 122. Par ailleurs, pour apprécier ces seuils, lorsque plusieurs collectivités territoriales ou groupements sont touchés, les dégâts doivent avoir été causés par un même événement³⁷.

30 V. pour application récente, A. 26 août 2008, portant reconnaissance de l'état de catastrophe naturelle : JO 27 août 2008, p. 13450, pour les communes de Boussières-sur-Sambre, Hautmont, Maubeuge, Neuf-Mesnil, à raison des inondations et coulées de boue du 3 août 2008.

31 L. n° 90-509, 25 juin 1990 : JO 27 juin 1990, p. 7488.

32 V. D. n° 60-944, 5 sept. 1960 portant organisation du fonds de secours aux victimes de sinistres et calamités et du comité de coordination de secours aux sinistrés : JO, 9 sept. 1960, p. 8259.

33 Ministère de l'Économie et ministère de l'Intérieur, 26 juin 2006.

34 Doc. Sénat n° 91, 22 nov. 2007, T. III, annexe 25, p. 66.

35 Partie réglementaire, Livre IV, Partie 1, Chap. III, titre Ier. D. n° 2008-843, 25 août 2008, relatif au Fonds de solidarité en faveur des collectivités territoriales et de leurs groupements touchés par des catastrophes naturelles : JO 27 août 2008, p. 13449.

36 CGCT, art. R. 1613-3, al. 1er.

37 CGCT, art. R. 1613-3, al. 2.

Les biens mentionnés pris en compte au titre du fonds sont limitativement énumérés, encore que certaines notions puissent donner lieu à interprétation quant au champ qu'elles recouvrent exactement. En tout état de cause, il faut que le bien en question appartienne en tant que tel à la collectivité ou à son groupement et non que sa gestion lui en ait simplement été confiée. Sont ainsi concernés les infrastructures routières et les ouvrages d'art, les biens annexes à la voirie nécessaires à la sécurité de la circulation, les digues, les réseaux de distribution et d'assainissement de l'eau ainsi que les stations d'épuration et de relevage des eaux³⁸. Seuls les travaux de réparation des dégâts causés à ces biens, ainsi que les travaux urgents de restauration des capacités d'écoulement des cours d'eau, peuvent donner lieu à l'attribution de subventions par le fonds. Toutefois, seuls sont pris en compte les travaux dont la maîtrise d'ouvrage est assurée par la collectivité territoriale ou le groupement intéressé. Dans le cas des travaux de réparation, le montant de la subvention prend en compte les seules dépenses nécessaires à la reconstruction du bien à l'identique, à l'exclusion de toute dépense d'extension ou d'amélioration du bien³⁹. Par ailleurs, la réparation de dégâts susceptible d'être financée par des subventions dont la liste est fixée par arrêté des ministres chargés des Collectivités territoriales et du Budget ne peut pas donner lieu à subvention au titre du fonds⁴⁰.

Le champ de ces dépenses pose cependant deux séries de difficultés : d'une part, la référence aux dépenses nécessaires à la « reconstruction » laisse supposer que la subvention n'est possible que s'il y a eu destruction, et ne peut pas concerner seulement la réparation de simples dégâts - même onéreuse et dont le coût serait compris dans la fourchette d'intervention du fonds - qui ne remettraient pas en cause la structure de l'ouvrage. D'autre part, cette « identité » pose les mêmes problèmes qu'en droit de l'urbanisme, dès lors qu'il s'agit plus particulièrement de rapporter les caractéristiques de l'ouvrage existant antérieurement. Et à condition, naturellement, que les documents d'urbanisme et autres servitudes en matière de risques ne s'opposent pas à une telle reconstruction (plan de prévention des risques de l'article L. 562-1 du Code de l'environnement et servitudes de surinondation de l'article L. 211-12 du même code), sauf à devoir réviser ceux-ci au préalable⁴¹.

Une autre difficulté tient aux incidences de la couverture assurantielle du bien. L'assiette de la subvention est en effet égale au montant des dégâts lorsque le bien n'est pas assuré à la date de l'événement. En revanche, lorsque le bien est assuré à cette date et que la collectivité ou le groupement demandeur connaît le montant de l'indemnité qui lui est due au moment du dépôt de la demande de subvention, l'assiette de la subvention est nette de cette indemnité⁴². Lorsque le bien était assuré à la date de l'événement et que la collectivité ou le groupement demandeur ignorait, au moment du dépôt de la demande de subvention, le montant de l'indemnité qui lui est due, l'assiette de la subvention est égale au montant total des dégâts subis. Dans ce cas, la collectivité ou le groupement doit, dès que possible, porter à la connaissance du préfet le montant de l'indemnité d'assurance. Ce dernier calcule alors le montant de la subvention qui aurait été versée à la collectivité ou au groupement si le montant de l'indemnité avait été connu lors du dépôt de la demande de subvention. La différence entre la subvention effectivement versée et la subvention ainsi recalculée fait l'objet d'un reversement⁴³. Cette solution permet un versement rapide de la subvention sans la subordonner à l'intervention de l'assureur. Cette disposition ruine quelque peu l'esprit de l'institution du fonds qui, comme on l'a vu, devait compenser l'absence d'assurabilité du bien. Cette condition semble avoir rapidement disparu, pour peu que l'on puisse en juger par le fait que « [l']objectif de ce fonds n'est pas de se substituer aux dispositifs d'indemnisation mis en œuvre par les compagnies privées d'assurance mais d'apporter de manière souple et rapide une aide complémentaire pour le rétablissement du fonctionnement normal des collectivités ou groupements touchés par des catastrophes naturelles⁴⁴ ». Cet oubli de l'esprit originel permet cependant de responsabiliser les collectivités territoriales en les engageant dans la protection de leurs biens et, accessoirement, de soulager les finances du fonds, dont la dotation annuelle reste pour le moins limitée.

38 CGCT, art. R. 1613-4.

39 CGCT, art. R. 1613-5

40 CGCT, art. R. 1613-16.

41 Sur les problèmes de la reconstruction à l'identique en présence d'un plan de prévention des risques naturels, v. CE, 17 déc. 2008, Falcoz, req. n° 305409 : JCPA 2009, Act.

42 et JCPA 2009, n° 2047, obs. Ph. Billet.

42 CGCT, art. R. 1613-10, al.1

43 CGCT, art. R. 1613-10, al. 2 et 3

44 Rép. min. Intérieur n° 22620 : JOAN Q 22 juill. 2008, p. 6386

Ce régime instauré par la loi de finances pour 2008 formalise une certaine solidarité à l'égard des collectivités territoriales en matière de risques naturels. Il laisse cependant dans l'ombre les dépenses connexes qui concourent directement à la réalisation du projet, puisqu'il ne vise explicitement que la réparation des dégâts et, surtout, vient amputer un peu plus la dotation de compensation de la taxe professionnelle, sensiblement affectée par la loi de finances pour 2008 et qui diminue régulièrement ces dernières années, avant, peut-être, de disparaître.

I



Bilan national

Le droit des risques naturels et son environnement juridique

Risques naturels et installations classées

Prévention des risques miniers et aménagement du territoire :
la gestion de la constructibilité en pays minier

Pour un droit de délaissement des communes dans les zones à risque naturel

Risques naturels et installations classées

Grégory GUTIERREZ, *Avocat à la Cour d'Appel de Paris - Cabinet Lefèvre Pelletier & Associés*

Introduction

En dépit des antagonismes que peuvent susciter, de prime abord, les notions de « risque naturel » et de « risque industriel », ces dernières n'en demeurent pas moins étroitement liées par la poursuite de deux objectifs communs. D'une part, il s'agit d'un enjeu commun : prévenir le risque majeur, c'est-à-dire celui dont l'impact important sur l'homme et l'environnement nécessite la mise en œuvre de dispositifs de prévention adaptés. D'autre part, il s'agit d'organiser, à travers elles, deux piliers essentiels de la sécurité publique.

Il n'existe toutefois aucun bloc juridique commun clairement identifié qui réunisse la prise en compte conjuguée des risques naturels et industriels.

La notion de risque naturel est présente dans, quasiment, chaque système de police administrative dédiée à la protection de l'environnement. Située au confluent de plusieurs législations, le traitement de cette notion dans l'environnement industriel pose un problème du fait de sa complexité. La prise en compte des risques naturels dans l'environnement industriel implique la mise en jeu d'autant de polices que celles de l'urbanisme, de la sécurité civile (loi n° 2004-811 du 13 août 2004 de modernisation de la sécurité civile abrogeant la loi 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), des installations classées pour la protection de l'environnement (loi du 19 juillet 1976 codifiée aux articles L. 511-1 et suivants du code de l'environnement), de l'eau, de la protection de la nature (notamment les bois et forêts), etc., ce qui en rend une approche intégrée relativement complexe.

La tendance étant à l'hégémonie de la police des installations classées dans l'environnement industriel, la question qui doit se poser est celle de savoir comment cette police prend aujourd'hui en compte la protection des populations et de leur environnement, à raison des interactions que peuvent entretenir « risques naturels » et « risques industriels ». En d'autres termes, quelles sont les contraintes spécifiques qu'impose la police des installations classées pour obliger les exploitants à maîtriser le risque naturel sur les sites industriels.

La recherche d'une réponse claire à cette question est rendue d'autant plus complexe que les intérêts protégés au titre de cette police sont des plus vastes. L'article L. 511-1 du code de l'environnement vise, en effet, au titre des intérêts protégés : la commodité du voisinage ; la santé, la sécurité, la salubrité publiques ; l'agriculture ; la protection de la nature et de l'environnement ; la conservation des sites et des monuments ainsi que des éléments du patrimoine archéologique. Le traitement du risque naturel s'en trouve ainsi relégué au plan secondaire, prise en compte à travers des outils juridiques très divers.

Alors que le juge administratif s'est efforcé de rappeler le principe de l'indépendance des législations (cf., CE, 25 septembre 1992, UIC, req. n° 88141 et 91714, CE, 15 juin 1992, Société Agrishell, req. n° 117087), l'administration et le législateur se sont montrés davantage inspirés par des motifs d'efficacité.

Il en est résulté une complication des interfaces existantes entre la police des installations classées et les autres polices spéciales qui concourent à la protection contre les risques naturels. A travers elles se sont développées des logiques multiples parfois complémentaires, parfois mêmes antagonistes :

- une logique d'intégration (prise en compte directe du risque naturel par la police des ICPE) : l'intégration se traduit alors davantage par la consécration d'une approche « sectorielle » ;
- une logique de cohabitation (chacune des polices ayant vocation à s'appliquer indépendamment l'une de l'autre) : c'est le cas vis-à-vis de la législation propre à la sécurité civile ;
- une logique de coopération (les différentes législations ont vocation à s'appliquer simultanément et à cumuler leurs effets) : c'est le cas vis-à-vis de la législation sur l'eau ;
- une logique d'exclusion (interdiction d'immixtion de l'une dans l'autre) : cette exclusion se traduit, par exemple, par le rejet de la réglementation régissant les pouvoirs de police généraux du maire (CE, 15 janvier 1986, Société PEG-Engineering) ;
- logique de coordination (aménagement du principe d'exclusion) vis-à-vis des législations relatives à l'urbanisme ou à la protection des bois et forêts.

Cette ambivalence est encore accentuée par les interfaces complexes qu'entretient déjà la police des installations classées avec les autres polices spéciales encadrant les activités industrielles comme la police des déchets.

Face à cette complexité, il est possible de définir deux axes d'analyse que constituent, d'une part, les contraintes directes imposées par la police des installations classées : c'est alors l'approche « sectorisée » (I) ; et, d'autre, part, les contraintes indirectes imposées par la police des installations classées : c'est l'approche « interactive » (II).

I - Les contraintes directes imposées par la police des installations classées : l'approche « sectorielle »

La prise en compte directe des risques naturels par la législation relative aux installations classées se traduit, à l'heure actuelle, par deux approches complémentaires :

- ⇒ Par types de risques (A) ;
- ⇒ Par types d'activités, considérées comme les plus dangereuses (B).

A. Les réglementations relatives au risque foudre et au risque sismique

La principale caractéristique réunissant les textes relatifs à la lutte contre les effets de la foudre et du risque sismique est qu'ils sont applicables de plein droit.

1) La réglementation « foudre »

Les dispositifs de lutte contre la foudre sont encadrés par une réglementation commune. C'est l'arrêté ministériel du 28 janvier 1993 concernant la protection contre la foudre de certaines installations classées qui est venu encadrer le dispositif de protection.

Tout d'abord, il s'agit d'une réglementation dont le champ d'application est très large :

« Les installations soumises à autorisation au titre de la législation des installations classées et sur lesquelles une agression par la foudre pourrait être à l'origine d'événements susceptibles de porter gravement atteinte,

directement ou indirectement, à la sûreté des installations, à la sécurité des personnes ou à la qualité de l'environnement doivent être protégées contre la foudre » (article 1^{er} l'arrêté).

Ne fixant aucun critère de distinction géographique, aucune zone ne doit être négligée pour l'application de ce texte. Ne sont, toutefois, pas concernées les installations simplement soumises à déclaration, compte tenu de leur plus faible degré de danger, ce qui peut paraître discutable concernant les sites fonctionnant sous le régime de la déclaration mais se situant, du fait de l'application des seuils de classement, à la frontière du régime de l'autorisation.

Diverses installations sont susceptibles d'être concernées : entrepôts, dépôts de liquides inflammables, centre de valorisation des déchets (usines d'incinération), etc. (voir, sur ce point, les précisions apportées par la circulaire n° 93-17 du 28 janvier 1993, publiée au BOMELT n° 506-93/8 du 31 mars 1993).

Les obligations qui découlent de cet texte sont les suivantes :

- ⇒ Mise en place d'un dispositif de comptage approprié,
- ⇒ Mise en œuvre d'un système de protection adapté (sauf impossibilité démontrée),
- ⇒ Une étude préalable (imposé par la norme technique C 17-100) : des précisions sont apportées dans la circulaire du 28 octobre 1996 concernant l'application de l'arrêté du 28 janvier 1993 relatif à la protection de certaines installations classées contre les effets de la foudre et la modification de sa circulaire n° 93-17 du 28 janvier 1993 quant au contenu de l'étude spécifique du « risque foudre »,
- ⇒ Un contrôle quinquennal des équipements.

A ces quelques rappels, deux séries de remarques doivent être formulées.

En premier lieu, pour certaines catégories d'installations, d'autres textes spécifiques prévoient également une prise en compte du risque « foudre »

Ex 1 : article 9, alinéa 3 de l'arrêté ministériel du 29 mars 2004 modifié relatif à la prévention des risques présentés par les silos de céréales, de grains, de produits alimentaires ou de tout autre produit organique dégageant des poussières inflammables) ;

Ex 2 : article 24, alinéa 2 de l'arrêté ministériel du 23 juillet 1997 relatif aux stockages de chlore gazeux liquéfié sous pression lorsque la quantité totale susceptible d'être présente dans l'installation est supérieure ou égale à 18 tonnes

En second lieu, la mise en œuvre des obligations est un thème récurrent de contrôle par l'Inspection des installations classées, notamment s'agissant des installations présentant les plus hauts risques (installations « Seveso ») : voir, en ce sens, la circulaire du 27 décembre 2006 relative aux thèmes d'action nationale de l'Inspection des installations classées pour l'année 2007.

Une modification du texte est en cours (cf. circulaire 27 décembre 2006) avec un calendrier de mise en conformité fixé au 1^{er} janvier 2010¹.

2) La réglementation « sismique »

La réglementation sismique des installations classées est, là encore, bâtie autour d'un texte commun : l'arrêté ministériel du 10 mai 1993 fixant les règles parasismiques applicables aux installations soumises à la législation sur les installations classées.

Son champ d'application est double. Pour les installations Seveso « seuil haut » (référencées « AS » dans la nomenclature des installations classées), les dispositions de l'arrêté ministériel s'appliquent de plein droit. Pour les autres installations, le texte ne s'applique que s'il est lui-même relayé par un arrêté préfectoral d'autorisation (ou complémentaire) faisant suite à une identification spécifique par le Préfet (après avis du CODERST).

Les obligations qui en découlent se traduisent par la prise en compte de ce risque naturel au titre d'un volet spécifique de l'étude de dangers composant les demandes d'autorisation d'exploiter. Sur ce point, la circulaire relative à l'application de l'arrêté du 10 mai 1993 (non publiée) précise que « l'examen du risque sismique relatif à une installation classée s'intègre dans l'étude de dangers, au même que celui des autres risques naturels ».

B. Les réglementations propres à certaines activités identifiées comme les plus exposées aux risques naturels

La prise en compte du risque naturel par la police des installations classées tient compte des particularismes attachés à certaines activités.

Quelques illustrations peuvent être citées en ce sens :

⇒ Les silos à grains

Les silos à grains sont régis par l'arrêté ministériel du 29 mars 2004 modifié relatif à la prévention des risques présentés par les silos de céréales, de grains, de produits alimentaires ou de tout autre produit organique dégageant des poussières inflammables, lequel prend en compte le risque foudre en imposant à l'exploitant la production d'une étude technique spécifique dont le contenu est relayé par l'étude préalable relative à la protection contre la foudre (réalisées en application de l'arrêté ministériel « foudre » précité).

⇒ Les carrières

Pour les carrières, l'arrêté ministériel en date du 24 janvier 2001 (modifiant l'arrêté du 22 septembre 1994 relatif aux exploitations de carrières et aux installations de premier traitement des matériaux de carrières) prévoit l'obligation de ne pas aggraver le risque d'inondations par déplacement du lit mineur des cours d'eau.

⇒ Les installations Seveso « seuil haut »

Pour les installations Seveso « seuil haut » (référencées « AS » dans la nomenclature des installations classées), les exploitants ont l'obligation de mettre en place un plan de secours interne : le Plan d'Opération Interne (voir, sur ce point, partie II, 1ère partie ci-après).

⇒ Les installations de stockage de déchets ménagers et assimilés

L'arrêté du 9 septembre 1997 relatif aux installations de stockage de déchets non dangereux prévoit, à l'article 10, que « les risques d'inondations, d'affaissement, de glissement de terrain ou d'avalanches sur le site doivent être prise en compte » au titre de l'appréciation du choix et de la localisation du site.

Plus précisément, ces risques naturels sont intégrés dans l'appréciation du caractère suffisant des mesures compensatoires destinées à permettre la prévention de la pollution des sols, des eaux souterraines et de surface par les déchets et les lixiviats.

En conclusion de ce premier axe d'analyse, on peut relever les éléments suivants caractérisant la réglementation française actuelle applicable aux sites industriels :

- ⇒ Une approche partielle au cas par cas, qui rend délicate l'identification des obligations ;
- ⇒ Une culture du risque avant tout centrée sur les effets de l'activité industrielle sur son environnement (le risque naturels n'étant qu'un paramètre parmi d'autres) ;

II - Les contraintes indirectes imposées par la police des installations classées : l'approche « interactive »

Deux types de contraintes indirectes concernent les installations classées :

- celles liées à l'application des documents de planification (A)
- celles liées à la délivrance d'autorisations spéciales (autres que celles édictées au titre de la police des installations classées) (B)

A. Les contraintes liées à l'application des documents de planification

1) Les contraintes liées à l'application de la norme urbanistique locale : le Plan Local d'Urbanisme

⇒ La protection contre les risques naturels peut intervenir à l'occasion de l'examen de la compatibilité des projets avec le PLU

La délivrance de l'autorisation d'exploiter une installation classée est soumise au respect du contenu du document d'urbanisme communal (CE, 7 févr. 1986, Colombet, n° 36.746). Cette règle permet ainsi d'assurer le respect des règles d'urbanisme touchant aux risques naturels. On pense d'emblée aux plans de prévention des risques naturels annexés aux PLU et dont le contenu s'applique de plein droit.

Aujourd'hui, ce principe est codifié à l'article L. 123-5 du Code de l'urbanisme (disposition ayant pour origine une disposition expresse de la loi du 20 avril 1932, modifiant la loi du 19 décembre 1917).

Pour les Installations soumises à simple déclaration, la jurisprudence demeure incertaine quant à l'applicabilité de ce principe de compatibilité (réponses positives : CAA Nantes, 23 juin 1999, Association pour la défense des habitants des Essarts et autres riverains, req. n° 95NT00560 ; CAA Marseille, 10 décembre 1998, Etablissements Deschamps Père et Fils, req. n° 97MA02210 ; contra : TA Grenoble, 31 mai 2000, Société SLMC, n° 983316).

La conséquence est que le Préfet ne pas donner suite à l'instruction de la demande lorsqu'il est avéré que l'installation est incompatible avec le PLU et qu'aucune mise en compatibilité du document d'urbanisme n'est en cours ou n'est même projetée (CE, 6 mars 1987, Valéry Sainte Rose, n° 50475). Cette solution s'applique également dans l'hypothèse de l'extension d'une installation conduisant à une intensification des nuisances (CE, 21 mars 1956, Ets Maubec, Rec. Tables p. 679, CAA Nantes, 23 nov. 1995, M. Delahaye, n° 93NT01148).

Sur le fond, la vérification de la compatibilité de l'installation classée avec les dispositions des règlements d'urbanisme communaux est l'objet d'un contrôle au cas par cas, dans lequel le juge des installations classées est amené à apprécier la portée des dispositions contenues dans les PLU.

Méthode d'appréciation :

1. Appréciation au vu de l'ensemble des prescriptions administratives encadrant l'activité autorisée (CE, 30 juin 2003, Sarl Protime, req. n° 228.538, BJD 4/2004, p. 268). Dans l'affaire SARL Protime précitée : approche réductrice ne tenant pas compte de certains travaux unilatéralement décidés par l'exploitant (en l'espèce, il s'agissait, il est vrai, d'un dossier de régularisation).
2. Prise en compte d'un critère spatial (possibilité de rectification du périmètre de la future autorisation de manière à offrir une compatibilité avec le PLU : CE, 29 avril 1998, Société Sablières et entreprises Morillon-Corvol, req. n° 157358)
3. Pragmatisme du juge des installations classées : le juge consacre une approche « par tranches » en matière de carrières ou approches plus brutales dans le domaine des dépôts de véhicules hors d'usage (CAA Lyon, 10 novembre 1998, M. Jacquier, req. n° 95LY00242)
4. Portée spécifique de l'article L. 123-5 du Code de l'urbanisme précité dans sa rédaction issue de la loi n° 93-3 du 4 janvier 1993 relative aux carrières. Cet article prévoit que le PLU « est opposable à toute personne publique ou privée pour l'exécution de tous travaux (...) et l'ouverture des installations classées appartenant aux catégories déterminées dans le plan ». Dans ses conclusions sous l'arrêt SARL Lecouffe Darras en date du 15 septembre 2004 (CE, 15 sept. 2004, SARL Lecouffe Darras, req. n° 230665, BJD 6/2004, p.428), le commissaire du Gouvernement Denis Piveteau, suivi par le Conseil d'État, a proposé un critère en vue de l'application de ce texte. Au sein des règlements d'urbanisme, devront être distinguées les dispositions qui ont pour objet de limiter ou d'interdire l'exploitation d'installations classées et celle qui ont seulement pour effet de rendre impossible l'ouverture de certaines d'entre elles.

En l'absence de compatibilité, il existe deux filtres de contrôle : 1/ à l'occasion de l'examen du projet par la commission administrative ad hoc compétente pour les activités soumises à autorisation (CODERST formation « carrières » de la commission départementale de la nature, des paysages et des sites, instances issue du décret n° 2006-665 du 7 juin 2006, puis 2/ à l'occasion de la décision d'autorisation prise par le préfet lui-même (compétence liée : CAA Lyon, 7 juillet 2005, SA Sogepierre, req. n° 99LY02184) ;

En cas de contrariété avec la norme d'urbanisme, ces instances sont tenues d'émettre un avis défavorable (CE, 17 novembre 1995, M. Lanusse, req. n° 119761).

Il a été jugé que l'appréciation de l'incompatibilité ne se limite pas au règlement du PLU stricto sensu, mais doit s'étendre aux servitudes d'utilité publique qui sont annexées audit PLU, notamment celles issues de la mise en œuvre des plans de prévention des risques naturels et qui, par ailleurs, priment sur lui en cas de contrariété dans leur contenu (CAA Paris, 30 novembre 2004, Ministre de l'aménagement du territoire et de l'environnement, req. n° 99PA01793).

La constatation de l'incompatibilité du projet avec le PLU peut être effectuée à l'occasion de l'examen par voie d'exception de la légalité du document d'urbanisme (CE, 7 février 1986, M. Colombet, req. n° 36746), dans le cadre de l'article L. 600-1 du Code de l'urbanisme (l'illégalité pour vice de forme ou de procédure ne peut être invoquée par voie d'exception après l'expiration d'un délai de six mois à compter de la prise d'effet du document d'urbanisme).

La modification du PLU après délivrance de l'autorisation permet, par le jeu du plein contentieux des installations classées, de rendre son nouveau contenu opposable, ce qui se traduit par une insécurité juridique importante pour les exploitants (y compris en appel : CAA Lyon, 10 octobre 2000, Ministre de l'aménagement du territoire et de l'environnement, req. n° 00LY00997). Néanmoins, par ce mécanisme,

est ainsi consacré un filtre efficace important permettant la prise en compte des risques naturels par l'intermédiaire du PLU.

⇒ La protection contre les risques naturels peut intervenir lors de la prise en compte des impacts environnementaux dans les PLU

Deux outils permettent de veiller à la prise en compte des risques naturels au titre du contrôle de la légalité des PLU eux-mêmes, notamment lorsque ces documents viennent être modifiés/révisés pour permettre l'implantation d'une ou plusieurs installations classées.

L'article R. 123-2 du Code de l'urbanisme prévoit, en ce sens, que le rapport de présentation du PLU doit comporter une analyse de l'état initial de l'environnement, une évaluation des incidences des orientations du plan et doit exposer la façon dont le plan prend en compte l'environnement. Ledit rapport explique également les choix qui ont été retenus pour établir le PADD, ainsi que les motifs qui ont présidé à la délimitation des zones, les règles qui y sont applicables et les orientations d'aménagement. Il résulte ainsi de l'article R. 123-2 précité, dont l'origine date de 1983, que l'ensemble des PLU sont soumis à une forme simplifiée d'évaluation environnementale, et ceci indépendamment du point de savoir s'ils sont ou non couverts par un SCOT.

Certains PLU peuvent être soumis à une « évaluation environnementale » en application de la directive n° 2001/42/CE du 27 juin 2001 précitée. Les PLU qui entrent dans le champ d'application de l'évaluation environnementale sont définis par l'article R. 121-14 du Code de l'urbanisme.

Le contrôle de la légalité du PLU par le juge administratif peut amener à l'annulation des plans.

Exemples

- Erreur manifeste d'appréciation : à titre d'exemple, la Cour administrative d'appel de Nantes a censuré la modification d'un PLU qui permettait l'extension d'une carrière dans une zone plus proche des habitations créant, de ce fait, des risques d'atteinte à la sécurité des personnes (CAA Nantes, 16 décembre 2004, Commune de Saint-Guinoux, req. n° 01NT00553) ;

- Méconnaissance de la compétence du Préfet : une commune ne pouvait valablement limiter, dans son document d'urbanisme, la durée d'exploitation d'une installation classée, notamment d'une carrière (CE, 29 avr. 1998, Société Cosson, Ministre de l'environnement, n° 168895) ;

- Détournement de pouvoir : annulation de la décision d'une commune de modifier son document d'urbanisme dans le but exclusif de permettre la réalisation des projets industriels d'une société commerciale et sans qu'aucun motif réel d'urbanisme ne permette d'étayer cette décision (CAA Bordeaux, 25 févr. 1993, Société anonyme Fametal, n° 90BX00257).

2) Les documents de planification sectoriels

⇒ Les Schéma départementale des carrières (SDC)

Les SDC comportent trois catégories de « zones », notamment les zones dites « Classe 1 » où figurent les interdictions réglementaires directes ou indirectes et les zones dites « Classe 2 » relatives aux espaces et les espèces d'intérêt majeur.

Au sein de la Classe 2, se trouvent notamment les SDAGE qui comportent de nombreuses restrictions prises au titre de la protection des eaux, notamment par la prise en compte des zones inondables pour lesquelles les dispositions du SDAGE, reprenant le PPRN, imposeront souvent des précautions particulières.

La portée juridique des SDC est définie à l'article L. 515-3, dernier alinéa, du code de l'environnement, selon lequel les autorisations d'exploitation délivrées par l'autorité préfectorale doivent être compatibles avec le schéma.

Dans le cas de compatibilité, le Préfet a compétence liée pour accorder l'autorisation (CAA Nantes, 28 juin 2002, Société des carrières du Maine et de la Loire, req. n° 00NT00037). A l'inverse, le constat de la compatibilité du projet dont l'autorisation est sollicitée avec le SDC n'implique pas, ipso facto, le droit du pétitionnaire à ce que l'autorisation sollicitée lui soit accordée (CAA Nancy, 28 février 2005, Société GSM, req. n° 02NC01300).

Il est à noter qu'au titre du contrôle juridictionnel, le juge administratif n'examine pas l'illégalité des SDC par voie d'exception.

⇒ Les Schéma directeur d'aménagement et de gestion des eaux SDAGE

Sous l'angle de la police de l'eau, un rapport de compatibilité est également consacré par l'intermédiaire des Schéma directeur d'aménagement et de gestion des eaux (SDAGE).

Au termes de l'article L. 212-1-XI du code de l'environnement, « les programmes et les décisions administratives dans le domaine de l'eau doivent être compatibles ou rendues compatibles avec les dispositions des schémas directeurs d'aménagement et de gestion des eaux ».

L'article L. 214-7 du code de l'environnement déconnecte, du point de vue procédural, la procédure d'ouverture des installations classées par rapport à la police de l'eau mais établit un pont entre les intérêts protégés par les articles L. 511-1 et L. 211-1 du même Code (voir sur ce point, JP. BOIVIN, Traité du droit de l'environnement industriel, éd. Le Moniteur, p. 42 et s.).

⇒ La planification des secours

La protection contre les effets des risques naturels sur les installations classées est encore assurée par l'intermédiaire des plan d'opération interne (POI), lorsqu'ils sont applicables, et des plans particulier d'intervention (PPI), lorsqu'ils existent. La distinction à opérer vis-à-vis de ses deux types de plans est la suivante :

- intérieur (POI)/extérieur (PPI) de l'installation ;
- responsabilité de l'exploitant (POI)/du Préfet dans leur mise en œuvre (PPI)

Les POI servent de point d'ancrage des PPI (l'une des nombreuses déclinaisons du Plan ORSEC) dont le cadre juridique a été modifié par le décret du 13 septembre 2005 :

- article 4 du décret (et, de façon réciproque : R. 512-6-I, 5° et R. 512-9-II du code de l'environnement à travers l'étude de dangers) : les exploitants d'installations Seveso « AS » doivent, en outre, fournir au préfet tous les éléments permettant l'élaboration des PPI ;
- article R. 512-29 du code de l'environnement (ancien article 17 du décret du 21 septembre 1977) : possibilité, pour le Préfet, de prescrire la mise en place d'un POI (obligation pour les installations « AS »).

⇒ La planification de la prévention des risques naturels : les Plan de Prévention des risques naturels (pour mémoire)

Le contenu des plans de prévention des risques naturels est pris en compte sous l'angle, à la fois des contraintes liées aux PLU (rapport de compatibilité) et de celles qui concernent la délivrance des autorisations d'occupation du sol (permis de construire) lorsque ceux-ci sont nécessaires à l'exploitation des installations classées.

B. Les contraintes liées à la délivrance d'autorisations spéciales

1) Les permis de construire : logique de « coordination » des polices ICPE/urbanisme

⇒ Le dépôt de la demande d'autorisation d'exploiter une installation classée doit faire l'objet d'une procédure coordonnée avec la police de l'urbanisme

Rappel des textes :

Article L. 512-15 du Code de l'environnement :

« l'exploitant est tenu d'adresser sa demande d'autorisation ou sa déclaration en même temps que sa demande de permis de construire ».

Article R. 512-4-1° du code de l'environnement (ancien article 2 du décret n° 77-1133 du 21 septembre 1977 abrogé) :

« lorsque l'implantation d'une installation nécessite l'obtention d'un permis de construire, la demande d'autorisation devra être accompagnée ou complétée dans les dix jours suivant sa présentation par la justification du dépôt de la demande de permis de construire. L'octroi du permis de construire ne vaut pas l'autorisation au sens des dispositions du présent titre ».

Article R. 431-20 du code de l'urbanisme (Ancien R. 421-3-2 abrogé) :

« lorsque les travaux projetés concernent une installation soumise à autorisation ou à déclaration en vertu des articles L. 512-1 et L. 512-8 du code de l'environnement, la demande de permis de construire doit être accompagnée de la justification du dépôt de la demande d'autorisation ou de la déclaration ».

Article L. 512-2 du Code de l'environnement :

« si un permis de construire a été demandé, il peut être accordé mais ne peut être exécuté avant la clôture de l'enquête ».

Ce dernier texte est une innovation par rapport à l'ancienne rédaction de l'article L. 512-2, résultant elle-même de la loi n° 92-654 du 13 juillet 1992, qui interdisait toute délivrance du permis de construire avant la fin de la consultation du public.

La portée du nouvel article L. 512-2 du Code de l'environnement ne doit, toutefois, pas être surestimée. Certes, dans le souci d'offrir une meilleure sécurité juridique aux exploitants – qui pourront plus rapidement obtenir un permis devenu définitif –, le législateur a pris le risque de voir ressurgir l'incompréhension du public qui pourra s'étonner qu'un permis ait d'ores et déjà été délivré alors que la phase de consultation n'est pas encore achevée ni même, le cas échéant, entamée.

Toutefois, la nouvelle rédaction de l'article L. 512-2 n'a pas pour effet de revenir à la situation qui existait avant la loi n° 92-654 du 13 juillet 1992. Si le permis pourra, en effet, être délivré plus en amont de la procédure d'instruction, ce dernier ne pourra, toutefois, être exécuté avant la clôture de l'enquête publique évitant ainsi tout risque de manifestation physique de ce que la population pourrait percevoir comme une politique du fait accompli.

⇒ La sanction du non-respect de cette formalité se traduit par l'annulation de l'autorisation (CE, 2 mars 1983, Groupement agricole foncier « Le Rocher de Métri », n° 21608).

Tel est le cas même lorsque le pétitionnaire a complété son dossier d'autorisation d'exploiter par la justification du dépôt d'un dossier de permis de construire, l'autorisation d'exploiter peut être annulée lorsque la demande de permis a été classée sans suite par le maire et n'a pas été ensuite régularisée par le pétitionnaire (CAA Nantes, 24 mai 2005, Association de sauvegarde du pays d'Isigny-le-Buat, req. n° 99NT00152)

⇒ ne formalité spécifique du dossier concernant les ICPE : l'étude d'impact

Il est de principe que les règles relatives à la police des installations classées ne peuvent être opposées aux demandeurs de permis de construire (CE, 20 mars 2000, Société Carrefour France, req. n° 191418 ; CAA Bordeaux, 11 avril 2005, Daverat, req. n° 01BX00088).

A titre d'exemple, le maire ne peut, sans erreur de droit et sans méconnaître sa propre compétence d'urbanisme, se fonder sur le seul avis de la DRIRE, refusant de valider les conclusions d'une étude de dangers, pour rejeter une demande de permis de construire (TA Toulouse, 10 février 2005, SNC Soferti, req. n° 0202525).

La distinction des deux champs exclusifs d'application des polices de l'urbanisme et des installations classées demeure assez artificielle en pratique.

Il existe, en effet, une forte imbrication entre les deux polices, laquelle étant renforcée par l'obligation d'insérer une étude d'impact dans le dossier de permis de construire des installations classées soumises à autorisation (CE, 15 janvier 1999, Société Omya, req. n° 181652 ; sur la suspension « automatique » du permis de construire en l'absence d'impact conformément à l'article L. 554-11 du Code de l'environnement, voir : CE, 14 février 2003, M. Bernard Angelras et autres, req. n° 248.556).

Cela permet au maire de disposer d'éléments d'information nouveaux qui sont largement communs avec ceux portés à la connaissance du préfet. Munie de ces éléments, l'autorité communale peut être amenée à porter une appréciation circonstanciée sur les effets du projet et sur la portée des mesures compensatoires proposées par le pétitionnaire.

⇒ Le motif principal de refus du permis de construire : l'atteinte à la sécurité publique (R. 111-2 du code de l'urbanisme)

Sur le fondement de l'article R. 111-2 du Code de l'urbanisme, l'autorité communale peut refuser de délivrer un permis ou, le cas échéant, choisir de ne l'accorder que sous réserve de certaines conditions, lorsque les constructions que l'exploitant se propose de réaliser sont de nature à porter atteinte à la sécurité publique (CE, 5 juin 1987, Ministre de l'équipement, du logement, de l'aménagement du territoire et des transports, req. n° 81511).

Possibilité d'interdire, nonobstant le contenu du PLU, la délivrance du permis de construire une installation classée qui porterait atteinte à la salubrité ou à la sécurité d'une habitation voisine. Si l'appréciation de l'autorité qui délivre le permis doit porter sur les seuls risques créés par la construction elle-même (CAA Bordeaux, 4 juillet 2002, Association pour la défense de l'environnement du pays arédien et du Limousin, req. n° 98BX01385), les risques naturels sont a fortiori pris en compte.

2) L'exemple des autorisations de défrichement : une logique de « coordination » des polices

⇒ La logique de contrôle s'apparente à celle applicable aux permis de construire

Ainsi, l'article R. 512-4-2° du Code de l'environnement (ancien article 2 du décret no 77-1133 du 21 septembre 1977 abrogé) prévoit que :

« Lorsque l'implantation d'une installation nécessite l'obtention d'une autorisation de défrichement, la demande d'autorisation doit être accompagnée ou complétée dans les dix jours suivant sa présentation

par la justification du dépôt de la demande d'autorisation de défrichement. L'octroi de l'autorisation de défrichement ne vaut pas autorisation au sens de l'article L. 512-1 ».

⇒ Des dispositions spécifiques aux risques naturels

L'article L. 311-4-5° du code forestier prévoit que l'autorisation « défrichement » peut prévoir l'exécution des travaux ou mesures visant à réduire les risques naturels, notamment les incendies et les avalanches.

L'article L. 311-3-9° du code forestier prévoit, quant à lui, que l'autorisation peut être refusée lorsque le maintien du bois ou des massifs forestiers qu'ils complètent est nécessaire à la protection contre les risques naturels, notamment les incendies et les avalanches.

Conclusion

Le bilan

Le risque naturel est regardé, par la police des installations classées, comme un paramètre aggravant du risque industriel.

Il ne peut donc qu'être pris en compte de manière principalement indirecte par la réglementation relative aux installations classées.

Cela explique les chevauchements textuels auxquels l'administration (qui contrôle la régularité des activités industrielles) et les exploitants d'installations classées (qui sont responsables devant l'administration) doivent faire face. L'enjeu, en ce domaine, est double :

- pour les administrations centrales et décentralisées : il s'agit d'assurer une protection efficace contre les effets conjugués que peuvent générer l'interaction entre les risques industriels et les risques naturels ;
- Pour les exploitants : il s'agit de sécuriser au mieux les projets en intégrant le risque naturel au moment du dépôt de la demande d'autorisation d'exploiter et tout au long de la vie de l'installation.

On assiste donc à une intégration « multiforme » du risque naturel lié au fait que la police des installations classées, police « générale » de l'environnement industriel. Les garanties offertes par la réglementation française actuelle sont, certes, importantes, mais demeurent assez peu lisibles au final.

Les perspectives

La tendance qui se dessine aujourd'hui est celle d'une « globalisation » du risque majeur, à travers des mécanismes communs aux risques naturels et technologiques (comme tel est le cas des PPRT calqués, ni plus ni moins, sur les PPRN). Les instruments déjà mis en place en ce sens permettent de penser qu'une place de plus en plus importante sera donnée, à l'avenir, à l'approche intégrée des deux familles de risques qui ont été examinées.

Il doit être enfin rappelé qu'en matière d'installations classées, les études d'impact et de dangers constituent les deux outils techniques essentiels, servant notamment de pierre angulaire à la définition du contenu des PPRT et qu'il serait possible de faire évoluer dans un sens favorable à une meilleure prise en compte des risques naturels.

Prévention des risques miniers et aménagement du territoire : la question de la constructibilité en « pays minier »

Eléonore GENEAU, *Diplômée de Master 2 professionnel Géographie/Aménagement – Mention Gestion des Risques dans les Collectivités Territoriales (GRCT)*

Résumé :

La prévention des risques miniers a beaucoup de point commun avec celle des risques naturels, tout en ayant bien sûr ses spécificités.

Du point de vue réglementaire, l'outil de prévention est le Plan de Prévention du Risque Minier (PPRM). Ce dernier a permis au bassin ferrifère lorrain de sortir de l'impasse dans laquelle l'application stricte du principe de précaution l'avait mise. Car, en premier lieu, une meilleure connaissance du risque (aléa x enjeu) a conduit au gel de l'urbanisation, avant de la rouvrir en tenant compte du risque. Cela s'est fait par le biais d'une politique globale de constructibilité dans le bassin. Mais la situation en France n'est pas homogène, d'un bassin à l'autre par exemple.

Du point de vue de l'information préventive, le Code minier prévoit que l'acquéreur soit informé de l'existence d'une ancienne exploitation au droit de son bien immobilier. La réglementation anglo-saxonne le prévoit aussi, autorisant une comparaison européenne.

MOTS-CLEFS : Après-mine, Risque minier, Prévention des risques, PPRM

Abstract:

Mining Risk Prevention (since 1999) has a lot in common with pre-existing natural risk prevention (since 1995), while obviously having distinctive features.

In terms of regulations, the Mining Risk Prevention Plan (MRPP) constitute the prevention tool. It allowed the Lorraine iron ore basin (NE of France) to get out of the rut it's in because of a systematic safety-first principle. Indeed, the growing knowledge of risks (foreseeable phenomena x stakes) firstly led the urbanization freeze, then it allowed constructions integrating risks. A global policy about constructability in the basin encouraged that. But the situation is not the same between the French iron ore basins.

In terms of preventive information, the French mining legal scope holds that buyers be informed on historic coal-mining activity on their property. British regulation holds it too, which favours a European comparison.

KEYWORDS :

Post mining, Mining risk, Risk prevention, MRPP

Propos introductifs

La constructibilité peut se définir comme une « étude visant à définir, dès le lancement du projet, la meilleure stratégie de construction d'un ouvrage. Elle prend en compte les données et paramètres de construction et les expériences acquises pour atteindre les objectifs du projet et optimiser les moyens, les coûts et les délais. » (Dictionnaire juridique).

Ces éléments de définition sont, a priori, simples et évidents ; toutefois ils prennent une autre ampleur lorsqu'ils sont mis en œuvre sur des sols instables, comportant un risque pour les biens et les personnes. C'est le cas dans les Bassins miniers nord-lorrains (exemple privilégié du présent exposé), a fortiori dans le Bassin ferrifère dont l'exploitation, aujourd'hui fermée, a laissé des vides béants constituant une menace pour les infrastructures en surface. Cette « menace » a été prise en compte notamment au niveau juridique et dans des documents stratégiques de planification, mais d'une manière qui a créé un arrêt total des possibilités de construire pendant plusieurs années. De ce fait notamment, « L'Après-mine, la constructibilité sur le bassin minier sont des thèmes qui peuvent paraître éloignés de la problématique économique mais qui y sont pourtant étroitement liés. » Car ces territoires stigmatisés repoussent, ou du moins n'attirent pas entreprises et investissements exigeants en particulier en matière de garanties urbanistiques. Il apparaît alors clairement que « sur le plan économique même, la constructibilité peut se révéler un domaine porteur pour le territoire [...] ». » (Le Républicain Lorrain, 18/07/06).

La question de la constructibilité sur les zones soumises à l'aléa minier, en tant qu'élément moteur du développement économique et social du territoire concerné, est dès lors posée.

Le présent exposé présentera le rôle des plans de prévention des risques miniers (PPRM) dans la constructibilité du bassin ferrifère lorrain. Pour appréhender cela, sera abordé le contexte d'apparition des PPRM, notamment le contexte d'après-mine et les affaissements miniers des années 1990, les études de risque et le gel de l'urbanisation. Puis sera présenté le PPRM, outil de prévention des risques miniers à recadrer entre PPRN¹ et PPRT², ses caractéristiques et sa portée juridique. Enfin sera amorcée une approche comparative, en France et en Europe, eu égard aux risques miniers.

I - Le contexte ayant conduit à la création des Plans de Prévention des Risques Miniers (PPRM) : exploitation, précaution, prévention

A. Contexte historique : un siècle et demi d'extraction minière et la fermeture des mines depuis trente ans

Des années d'exploitation minière (bassin ferrifère, houiller, etc), ont laissé des milliers de kilomètres et des volumes considérables de vides résiduels (Ex : 40 000 kilomètres de galerie ont été creusés dans le bassin ferrifère lorrain, créant un vide résiduel estimé à plus de 500 millions de m³). La tenue de ceux-ci dépend de leurs caractéristiques (nature des terrains, ancienneté et profondeur des travaux...), des méthodes d'exploitation alors utilisées, de la remontée de la nappe phréatique (ennoyage).

L'arrêt de l'exploitation pose des problèmes d'ordre divers : technique, juridique et financier, environnemental... Il s'agit en particulier de la surveillance et de la prévention des risques, du dédommagement des dégâts, de la gestion des eaux, de toutes les responsabilités qu'il faut continuer d'exercer après la fin de l'exploitation. Mais la fermeture des mines entraîne la disparition des exploitants. Cette dernière a conduit l'État à

¹ Plans de Prévention des Risques Naturels

² Plans de Prévention des Risques Technologiques

intervenir : il assume alors la charge de la réparation des dommages, de la surveillance et de la prévention des risques miniers.

Les risques miniers résultent, comme tous les autres risques si l'on se réfère aux théories les établissant, du croisement d'aléas (miniers) et d'enjeux (humains). Ce n'est donc que si un aléa est mis en évidence sur une zone où il peut avoir un impact sur la sécurité des biens et des personnes (zone où il y a donc des enjeux) que l'on parle de risque. Par nature, les risques dus aux anciens travaux miniers peuvent être éliminés soit en agissant à la source, c'est à dire en éliminant le risque d'affaissement, soit en agissant sur les édifices ou les infrastructures pour les préserver des dommages ou les limiter.

Il est opportun de préciser que le risque minier est classifié dans les risques technologiques, mais qu'il possède un caractère singulier à maints égards (nous retrouverons cette « singularité » lorsque nous aborderons la réglementation) :

- l'origine du risque affaissement minier est anthropique (exploitation minière) bien que sa manifestation soit naturelle (mouvements de terrain) ;
- il est catégorisé comme risque technologique, mais sa prévention prend corps dans un PPRM dont l'élaboration est calée sur celles des plans de prévention des risques naturels ;
- contrairement aux autres risques technologiques, en cas d'affaissement minier il n'est pas possible de se tourner vers l'exploitant pour le dédommagement car celui-ci a disparu avec la fin de l'exploitation minière.

Des affaissements miniers se sont produits, du temps de l'exploitation, mais aussi après la fermeture des mines et le départ des exploitants. Ces affaissements ont des répercussions matérielles, sur les installations humaines à la surface, mais aussi psychologiques sur des populations déjà fragilisées par la reconversion économique à assurer.

Les affaissements miniers d'Auboué en 1996 (cent-soixante maisons évacuées) et de Moutiers en 1997 (évacuation de plus de deux-cents familles), concomitant à la fermeture des dernières mines du bassin ferrifère lorrain, ont conduit l'État à aborder la question de l'Après-mine différemment, notamment en regardant les risques « de plus près », ce qui passe en particulier par une meilleure connaissance de ceux-ci.

B. Cartographie du risque minier : d'une meilleure connaissance de l'aléa...

La démarche d'analyse du risque minier a été progressive. Les distinctions entre diverses catégories de zones sont apparues au fur et à mesure du développement des travaux des experts et de la réflexion des pouvoirs publics.

Une des premières notions qui a été définie pour approcher la connaissance des risques miniers est celle de ZIPEM³. Ces zones font « simplement » état de toutes les parties du territoire touchées à des degrés divers par les travaux miniers.

Dans les années 1980, avec l'arrêt progressif de l'exploitation, la DRIRE a établi à l'intention des DDE⁴ de Meurthe-et-Moselle et de Moselle des cartes ZAPD⁵. Ces cartes identifient la localisation en surface des effets d'une éventuelle rupture des travaux miniers. Elles définissent trois types de zones, jaunes, orange ou rouges, en fonction de l'amplitude des mouvements de terrains affectant la surface en cas de rupture des vides miniers sous-jacents. Environ 12 700 hectares de terrains à affaissements potentiel significatif, dont 2 400 hectares sous parties bâties (soit près de 20 %), ont alors été répertoriés sur l'ensemble du bassin ferrifère nord-lorrain. S'ensuit, dans chacune des zones de risques établies, des conséquences en termes d'urbanisme : construction interdite en zone rouge, et restreinte en zones orange et jaunes.

³ ZIPEM : Zones Influencées Par l'Exploitation Minière

⁴ DDE : Direction Départementale de l'Équipement

⁵ ZAPD : Zones d'Affaissement Potentiel Différé

Les affaissements miniers survenus depuis 1996 ont conduit à une remise en cause des règles antérieures et à un réexamen complet, sur la base des archives des exploitants et de l'administration, de l'éventualité d'affaissements miniers. Dans l'urgence et pour assurer la sécurité des personnes, cet examen a porté sur le sous-sol des zones urbanisées et des infrastructures. Le croisement de critères quant au fond et quant à la vulnérabilité des constructions en surface a permis de déterminer des zones de surveillance, par observation du nivellement ou par micro-sismique, celle-ci devant permettre une alerte suffisamment précoce pour assurer l'évacuation des immeubles en cas de nécessité. Cela s'est traduit par l'établissement de zones hiérarchisées, qui sont un sous-ensemble des ZAPD mentionnées ci-dessus.

C. ... au gel de l'urbanisation par application du principe de précaution

Ce zonage de surveillance, satisfaisant en termes de sécurité civile, n'est par contre pas opératoire en termes d'urbanisation. Une zone peut être en effet hiérarchisée plus à cause de la vulnérabilité des constructions existantes en surface (bâtiments élevés par exemple) qu'à cause de la tenue incertaine des travaux miniers au fond, ou l'inverse. Mais par précaution et dans l'attente d'une meilleure appréciation du risque, ces zones hiérarchisées ont fait l'objet d'un gel des autorisations de construire, ainsi que des autorisations d'adjonctions ou de modifications mineures du bâti existant. C'est cette précaution dans les zones hiérarchisées, se traduisant par un gel de l'urbanisme, qui a engendré, par sa durée, le plus de difficultés et de critiques de la part des populations et des élus.

Les études relatives aux risques se poursuivent. Les experts, (GEODERIS, structure d'appui technique des DRIRE⁶) ne s'intéressent plus seulement à la localisation des travaux miniers et à leur rupture potentielle, mais aussi aux mécanismes de rupture (c'est à dire qu'on ne va plus parler de simple « affaissement minier », car on va le qualifier). D'autres paramètres que ceux qui ont été utilisés pour déterminer les ZAPD (géométrie et profondeur des vides miniers) sont ainsi nécessaires pour appréhender le gradient de déformation de la surface et la dynamique de l'événement, de façon à déterminer la façon dont seront atteints le bâti et les infrastructures dans le périmètre d'influence d'un effondrement au fond. Ils permettent de définir des zones d'aléas en fonction de l'effet en surface susceptible de s'y produire suite à la ruine de l'édifice minier. Ces aléas sont de plusieurs types : l'affaissement progressif (identifié dès le début de l'année 1998, avec quelques précisions apportées ultérieurement), l'effondrement brutal (pressenti également en 1998, mais les conclusions des études arrivent en 2004), et le fontis.

Les conséquences en termes d'urbanisme de ces « nouvelles connaissances » sont de deux ordres, selon les cas :

- les études de sous-sol n'ont pas encore été conduites (zones d'aléa bleues). A ce titre, l'État a décrété un gel préventif qui peut aller pour certaines communes jusqu'à une interdiction de réaliser une terrasse ou une ouverture de façade.
- les études de sous-sol ont été conduites. Des modifications sur le bâti existant peuvent être apportées, sous respect de conditions. Les constructions neuves ou extensions ne sont autorisées que dans les zones ne présentant aucun risque (zones d'aléa blanches), toutes les zones à risque étant inconstructibles.

D. Sortir de l'impasse : Directive Territoriale d'Aménagement et PPRM

Depuis 1996, dans les communes du Bassin ferrifère nord-lorrain susceptibles d'être concernées par les affaissements miniers, l'État applique de manière stricte le principe de précaution en terme de constructibilité. Ainsi il n'autorise la construction que dans les zones dénuées de risques. Cette attitude entraîne, pendant près de dix ans, un blocage complet de l'urbanisme dans un grand nombre de communes du Pays-Haut. C'est ce qui a conduit les élus du territoire à demander à l'État l'établissement de cartes d'aléas définitives

⁶ DRIRE : Direction Régional de l'Industrie, de la Recherche et de l'Environnement

et de PPRM. En effet, seule l'existence de ce type de documents (les PPRM) et le respect des prescriptions y afférant permet l'application de règles d'urbanisme et de constructibilité moins rigides.

En 1997, le CIADT⁷ acte le principe « d'un soutien particulier en faveur du redéveloppement des Bassins miniers lorrains » et « d'un effort continu en matière d'aménagement, de requalification des sites industriels et de rénovation des patrimoines de logements ». Une DTA⁸ est engagée deux ans plus tard, à la recherche d'un dispositif équilibré : la directive essaie d'arbitrer entre les nécessités de la vie locale et du redéveloppement d'une part, et la minimisation du risque lié aux aléas post-miniers d'autre part. De ce fait, il est exclu que l'éventualité d'affaissements conduise à des interdictions systématiques de construire. Une prise de risque est donc admise, mais elle est la plus limitée possible.

Le dispositif définit un ensemble d'orientations en matière de constructibilité qui sont fonction du type d'aléa en cause, mais aussi, s'agissant des aléas les moins graves (aléas affaissements progressifs et aléas mouvements résiduels), de l'importance des zones d'aléas dans la commune concernée. La combinaison de ces critères permet d'identifier les types de zones où aucune construction ne peut être autorisée et ceux où des constructions pourront éventuellement l'être, moyennant des prescriptions techniques définies dans les PPRM. Car ces orientations doivent servir à l'élaboration des PPRM.

Pour la première fois depuis dix ans, la DTA fait état de la possibilité d'assouplissement des difficiles règles d'urbanisation et de constructibilité imposées au Bassin ferrifère. Elle a par ailleurs permis de prendre en compte la situation particulière du Bassin sidérurgique et ferrifère et a abouti à la recherche d'un dispositif d'équilibre entre risque minier et développement. Toutefois, six années (1999 – 2005) ont été nécessaires pour mener cette DTA à bout, retardant d'autant la prescription des PPRM qu'elle conditionne. Or ce sont ces plans qui sont stratégiques, d'un point de vue de l'urbanisation et de la constructibilité, et donc du développement des communes minières ; car la DTA ne fait que poser les conditions de leur existence tandis que les PPRM ouvrent l'urbanisation pour les constructions neuves.

II - Les Plans de Prévention des Risques miniers : caractéristiques et portée

Les cartes d'aléas mentionnées plus haut permettent à la DRIRE de proposer aux préfets le porter à connaissance des communes et constituent, pour l'État, le support à la gestion de la constructibilité au moyen des PPRM⁹.

Les plans de prévention des risques miniers sont élaborés par l'État en concertation avec les collectivités locales concernées. Ils sont prescrits et approuvés par arrêté préfectoral après enquête publique.

A. Entre plans de prévention des risques naturels et plans de prévention des risques technologiques

Nous référant à la singularité des risques miniers soulignée antérieurement, c'est-à-dire à leur origine à la fois anthropique (exploitation minière) et naturelle (mouvements de terrain, ajoutons une coïncidence » chronologique : les PPRM ont vu le jour entre les Plans de Préventions des Risques Naturels (PPRN) et les Plans de Prévention des Risques Technologiques (PPRT).

⁷ CIADT : Comité Interministériel d'Aménagement et de Développement du Territoire

⁸ DTA : Directive Territoriale d'Aménagement

⁹ PPRM : Plans de Prévention des Risques Miniers

Au plan réglementaire, la prévention des risques miniers a d'abord été appréhendée au travers des dispositions de l'article R.111-2 du Code de l'urbanisme. Ces dispositions, si elles permettent de rendre opposables les recommandations de l'État en matière de constructibilité, ne pouvaient toutefois être mises en œuvre qu'au coup par coup, à l'occasion des demandes de permis de construire. La loi n° 99-245 du 30 mars 1999 relative à la responsabilité en matière de dommages consécutifs à l'exploitation minière et à la prévention des risques miniers après la fin de l'exploitation a permis de mettre en place un instrument essentiel de planification et de gestion de l'urbanisme en territoires contraints par les risques miniers : le Plan de Prévention des Risques Miniers (PPRM).

Les PPRM sont élaborés et mis en œuvre dans les conditions définies aux articles 40-1 à 40-7 de la 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, dans leur rédaction issue de la loi n° 95-101 du 2 février 1995 relative au renforcement de la protection de l'environnement. Selon les dispositions de la loi, transcrites à l'article 94 du Code minier, les PPRM sont donc institués selon un dispositif calqué sur celui des plans de prévention des risques naturels prévisibles et emportent les mêmes effets que ces derniers. Seul l'article 13 de la loi du 2 février 1995, relatif à la mise en place du fonds de prévention des risques naturels prévisibles (fonds Barnier) ne leur est pas applicable. Le décret n°2 000-547 du 16 juin 2000 énonce les dispositions relatives à l'élaboration des PPRM. Les risques pris en compte y sont précisés, ainsi que la procédure d'élaboration, définie par le décret n° 95-1089 du 5 octobre 1995. La réglementation prévoit des spécificités pour les PPRM portant sur :

- le champ d'application : les risques pris en compte sont notamment les affaissements, effondrements, fontis, inondations, émanations de gaz dangereux, pollution des sols ou des eaux, missions de rayonnements ionisants.
- la procédure : l'ANPRM¹⁰ est associée à la procédure d'élaboration, les Chambres de commerce et des métiers sont le cas échéant consultées.
- le contenu : le règlement rappelle les mesures de prévention et de surveillance édictées au titre de la police des mines.

Elaborés et mis en œuvre par l'État, les PPRM ont pour objet de délimiter les zones exposées aux risques miniers, en tenant compte de la nature et de l'intensité des risques ainsi que du niveau de contrainte de la commune. Les directions

B. Des aléas aux risques

La réalisation d'un PPRM nécessite :

- une connaissance de l'aléa et des conséquences de sa réalisation sur la sécurité des personnes et des biens ;
- une doctrine de constructibilité définissant les modalités de prise en compte de l'aléa en matière d'urbanisme et d'aménagement : documents d'urbanisme (PLU, SCOT¹¹), ADS¹².

Il est essentiel de préciser que le zonage du PPRM n'est pas la copie du zonage de la carte d'aléa. En effet, les critères de définition du zonage du PPRM prennent en compte la combinaison des éléments suivants :

- la nature de l'aléa, selon que celui-ci met en jeu : la sécurité des personnes et des biens, ou uniquement la sécurité des biens ;
- le niveau de contraintes des communes, défini dans la DTA ;
- le caractère urbain ou naturel du secteur considéré. En effet, un des fondements de la politique de prévention est d'éviter d'installer quoi que ce soit de nouveau en zone naturelle d'aléa, quelle que soit la qualification de celui-ci, pour ne pas créer de nouveaux risques.

¹⁰ ANPRM : l'Agence Nationale de Prévention des Risques Miniers

¹¹ SCOT : Schéma de Cohérence Territoriale

¹² ADS : Application du Droits des Sols

D'après la combinaison de ces éléments, on distingue quatre types de zones : 2 niveaux de rouge, orange et jaune, chacune comportant des prescriptions de constructions précises.

C. Les effets du PPRM

Le PPRM, comme les PPR, vaut servitude d'utilité publique opposable à toute personne publique ou privée. A ce titre, il doit être annexé au POS¹³ ou au PLU¹⁴, conformément à l'article R.126-1 du Code de l'urbanisme. Le maire est responsable de la prise en considération du risque minier en général, et de l'application du PPRM sur sa commune en particulier, notamment lors de l'élaboration ou de la révision du PLU.

Dès que le PPRM est prescrit, que le risque est connu et qu'un projet de PPRM est établi (soit environ six mois après la prescription et la carte d'aléa), le Préfet demande au Maire s'il souhaite que ce projet de PPRM soit appliqué immédiatement, avant son approbation définitive. Pour le cas, fréquent, où le Maire le souhaite, le Préfet prend un arrêté d'application immédiate, valable trois ans. Cette application « anticipée » permet en effet de débloquent immédiatement le gel de l'urbanisme pour les constructions nouvelles. Car sans PPRM, toutes les zones où un risque a été identifié sont inconstructibles en neuf.

Le règlement du PPRM s'applique au territoire délimité par l'arrêté préfectoral qui prescrit le PPRM. Il est opposable à toute personne physique ou morale qui décide de réaliser des travaux. La nature et les conditions d'exécution des mesures de prévention prises pour l'application du règlement sont définies et mises en œuvre sous la responsabilité du maître d'ouvrage et du maître d'œuvre concernés par les constructions, travaux et installations visés. Le maître d'ouvrage a également obligation d'entretien des mesures exécutées.

Le règlement du PPRM présente les autorisations/interdictions en matière de constructibilité sur chaque zone (rouge, orange ou jaune). Il est accompagné d'annexes qui, pour une part, exposent les dispositions constructives, ayant valeur de prescriptions.

PLU et PPRM évoluent indépendamment l'un de l'autre, bien qu'ils ne soient pas déconnectés. Ainsi, les procédures de modification ou de révision des documents d'urbanisme ont été bloquées au début des années 2000 quand les premiers PPRM ont été prescrits (décembre 2004 en Lorraine). Car ces derniers s'imposant aux PLU, il était plus judicieux d'attendre leur élaboration pour les prendre directement en compte dans les documents d'urbanisme, plutôt que de mener à terme les documents d'urbanisme et de devoir les mettre en révision dès leur approbation pour y intégrer les PPRM. Depuis l'approbation des premiers PPRM ou de leur application immédiate, les procédures de PLU ont repris.

A ce jour, vingt sept communes mosellanes du bassin ferrifère ont fait l'objet d'un arrêté de prescription de PPRM et dix huit d'entre elles sont concernées par un PPRM approuvé ou mis en œuvre par anticipation. Mais les PPRM sont vécus comme une réponse partielle : les élus locaux se sont demandés si les PPRM constituent une réelle ouverture à l'urbanisation, les incitant à proposer des issues non règlementaires (SIG¹⁵ minier, construction métallique, pôle de recherche, etc)

13 POS : Plan d'Occupation des Sols

14 PLU : Plan Local d'Urbanisme

15 SIG : Système d'Information Géographique

III - Amorce d'approche comparée en matière de prise en compte des risques miniers

Le passé minier en France n'est circonscrit ni au nord (bassin du Nord-Pas de Calais) ni à l'est (bassin Lorrain). Il concerne aussi la Provence Alpes Cote d'Azur par exemple.

L'exploitation minière a également traversé l'Europe, et la traverse encore, autorisant une réflexion plus large en matière de risques miniers.

A. La situation eu égard aux PPRM en France

Cet exposé retranscrit une situation datée et localisée : été 2006 dans le bassin ferrifère nord-lorrain. Mais, à la même période, l'état des lieux relatif aux risques miniers dans le sud de la France semble différent. Il faut dire que la situation foncière y est tout autre, et la reconnaissance des risques miniers par le biais des PPRM pourrait conduire à une dévaluation du prix du foncier. Sans avancer plus avant dans cette argumentation, il nous faut constater que l'avancée des PPRM dans le sud est timide : 2 PPRM prescrits, un en Rhône-Alpes, un en Provence Alpes Cote d'Azur, contre 17 en Lorraine (juillet 2006, source DRIRE Lorraine).

B. Les risques miniers en France

Les logiques de « bassins » sont encore sensibles, mais des structures de portée nationale, telle que le DPSM¹⁶, invitent progressivement à les dépasser et à adopter une approche globale vis-à-vis du risque minier.

En matière d'information préventive, le risque minier a sa place au même titre que les risques naturels et technologiques. Par le biais du « renseignement minier », fourni par le vendeur au futur acquéreur, et plus généralement lors de toute transaction immobilière, la situation « minière » du bien est établie.

C. La situation en Europe : exemple outre Manche

Le renseignement minier français semble très proche de ce que peut proposer le SIG du système MRSDS¹⁷. En effet, des missions de l'autorité minière de Grande-Bretagne, The Coal Authority, celle d'information sur le risque de subsidence locale (déformation ou effondrement du sol) dû à l'exploitation historique du charbon devient sa principale. Le rapport d'information minière de The Coal Authority constitue une pièce obligatoire du dossier de mutation de la propriété en Grande-Bretagne. Le SIG, au cœur du système MRSDS, permet d'indiquer où se trouvent les cavités d'origine minière sous un terrain. Le gain pour The Coal Authority se traduit par une capacité d'édition de 400 000 rapports par an, avec réponse sous 2 jours pour 82 % d'entre eux, et sous cinq jours pour 95 % d'entre eux.

¹⁶ Département Prévention Sécurité Minière

¹⁷ Mining Report and Surface Damage System (outil pour la détection des risques d'effondrement des cavités minières)

Éléments conclusifs

Du fait de la sensibilité du sujet (contentieux, traumatisme des populations, sinistres miniers), les informations à l'échelle européenne sont relativement difficiles d'accès. Cependant, l'exemple britannique conforte l'exemple français : en matière de risques miniers, la donnée foncière, immobilière est primordiale. Le lien avec les populations (habitants, vendeur/acquéreur) d'une part et l'urbanisme et l'aménagement du territoire d'autre part s'impose ainsi de lui-même, à travers la notion de « constructibilité ».

Pour autant il est important de ne pas restreindre les risques miniers à la question de la constructibilité mais de les repositionner dans le contexte de l'après-mine, qui « est une étape dans le développement et l'aménagement durables des anciens territoires miniers »¹⁸.

¹⁸ J.-L. Foucher, Directeur du DPSM/BRGM

Le 104^{ème} congrès des notaires de France « Le développement durable : un défi pour le droit » et la prévention des risques naturels

Agnès DUPIE, *notaire*

La prévention des risques naturels a été abordée par le 104^{ème} congrès des notaires de France au sein de deux commissions différentes : elle a été envisagée par la première commission « gestion économe des sols » sous l'angle de ses relations avec l'aménagement du territoire et par la quatrième « Information et participation des citoyens » sous l'angle du droit à l'information.

Elle a fait au sein de ces deux commissions l'objet d'un vœu particulier.

S'il m'a été demandé dans les lignes qui vont suivre d'annoncer et d'expliquer celui de la première commission, je dirai en introduction quelques mots sur celui de la quatrième commission qui m'apparaît tout aussi révélateur de la nécessité de donner à la problématique de la prévention des risques naturels une place bien plus importante qu'elle n'occupe actuellement, nécessité qui n'avait pas échappé aux travaux du congrès.

Les risques naturels sont actuellement au cœur du dispositif d'information « formalisé » que le vendeur doit à l'acquéreur et qui se manifeste par l'obligation pour le premier de fournir au deuxième « un état des risques naturels et technologiques » (EDR).

C'est la loi Bachelot de juillet 2003 qui avait instauré cette nouvelle obligation. Les décrets d'application n'étaient intervenus que très tardivement et cette nouvelle obligation n'était finalement entrée en vigueur qu'au 1^{er} juin 2006. Pourtant la nécessité de cet état des risques dans l'acte de vente avait constitué une avancée considérable dans prise de conscience de chacun de l'importance des risques naturels.

Or cet « état des risques » est venu rejoindre depuis le 1^{er} novembre 2007 le dossier de diagnostics techniques (DDT) de l'article L.271-4 du code de la construction et de l'habitation et se « fondre » ainsi avec les autres diagnostics existants (il y en a 8 à l'heure actuelle).

Si l'importance de ces derniers ne peut être niée que ce soit en terme de santé publique (plomb, amiante...) ou de sécurité publique (installation de gaz et d'électricité...), il n'en demeure pas moins que ces diagnostics sont très techniques et surtout d'une nature bien différente de l'état des risques.

Loin de nous apparaître comme un progrès, cette intégration de l'EDR à l'ensemble des autres diagnostics nous a semblé au contraire participer d'une forte banalisation de celui-ci et d'ainsi d'une régression dans la nécessaire prise en compte de l'importance des risques naturels dans les ventes : l'information sur les risques majeurs est maintenant « noyée » et bien peu lisible.

Ainsi la troisième proposition de la quatrième commission intitulée « Clarification et amélioration de l'information obligatoire en matière de vente immobilière » a consisté à demander à ce que l'EDR ne figure

plus dans le DDT et que l'intelligibilité de l'information donnée par ce dernier pour les autres diagnostics fasse l'objet d'un résumé technique.

Revenons maintenant à la proposition reproduite ci-dessus « Pour un droit de délaissement au profit des communes dans les zones à risques naturels », il m'en revient à expliquer sa place au sein des propositions de la 1^{ère} commission et l'objectif de celle-ci.

Place de cette proposition au sein de la commission « gestion économe des sols »

Cette proposition très concrètement liée à la problématique de la prévention des risques naturels pouvait apparaître a priori comme quelque peu « étrangère » ou comme ne faisant pas réellement corps avec le reste des 6 autres propositions de la commission « gestion économe des sols » qui, pour l'essentiel, relevait très directement du code de l'urbanisme.

Or il n'en est rien : dès le début de nos travaux, nous nous sommes très vite aperçus que la prévention des risques naturels faisait maintenant partie intégrante de l'aménagement du territoire et qu'il s'agissait même en fait, de l'une des avancées les plus pertinentes et les moins connues du développement durable dans le droit de l'urbanisme.

Les relations entre les enjeux environnementaux et le droit de l'urbanisme s'effectuent en effet de plusieurs façons et plus exactement à des niveaux différents :

- le premier et le plus ancien est celui de la juxtaposition des deux enjeux avec prééminence d'ailleurs des enjeux urbanistiques : les mesures de protection environnementale des espaces se sont multipliées au cours des dernières années et se posaient dès lors la problématique de leur opposabilité aux documents d'urbanisme.
- Le second plus récent est l'introduction des valeurs environnementales dans les documents d'urbanisme eux-mêmes, la loi SRU en est l'exemple le plus significatif et la mise en place de la nouvelle « évaluation environnementale » de la planification parachève cette évolution.
- Enfin le dernier niveau est l'apparition d'une véritable planification environnementale indépendante des documents d'urbanisme classiques et pouvant notamment venir le concurrencer sur la problématique de la constructibilité : il s'agit justement de la planification des risques (PPRN) issue de la loi Barnier de 1995 et la loi Bachelot de 2003.

Ce n'est donc plus seulement par le biais de l'irrigation du droit de l'urbanisme mais par sa propre planification que l'environnement fait son entrée, discrète mais hautement remarquable, dans l'aménagement de l'espace urbain.

Or et c'est surtout sur ce point que les travaux du congrès ont voulu insister, cette entrée remarquable de la planification environnementale dans l'aménagement de l'espace rencontre en fait de nombreuses difficultés.

Les raisons majeures de ces difficultés sont reprises dans la proposition, il s'agit pour les collectivités de l'atteinte à la maîtrise de leur foncier et pour les particuliers de l'absence totale d'indemnisation des servitudes issues de ces plans.

Ces difficultés sont telles à l'heure actuelle que bon nombre de procédures d'élaboration de ces plans sont bloquées et que les contentieux se sont largement multipliés.

Objectif de cette proposition : trouver des pistes de réflexion

Il nous a dès lors semblé utile dans le cadre du congrès, non seulement d'exposer cette évolution, voire « révolution » dans l'aménagement du territoire et les obstacles auxquels elle se heurtait mais également et surtout de tenter « d'imaginer » des solutions ou plus modestement d'ouvrir des pistes en vue d'une amélioration des procédures d'élaboration des PPRN.

Pour finaliser notre proposition, trois convictions nous ont guidé :

- D'abord celle que la seule amélioration de la concertation entre l'État, les collectivités locales et le public même si elle était encore nécessaire ne serait certainement pas suffisante à faciliter les procédures d'élaboration des PPRN.
- Ensuite celle que les solutions ne se trouvaient pas non plus dans le fait de lever soit l'un ou soit l'autre des deux obstacles majeurs à l'élaboration de ces plans : il paraît aussi peu imaginable de « décentraliser » la procédure d'élaboration des PPRN et de redonner cette compétence aux collectivités (qui au demeurant ne la revendique pas) que de créer un système spécifique d'indemnisation des servitudes issues de ces plans pour les particuliers.
- Enfin et surtout celle que les solutions à trouver ne pouvaient consister qu'en des instruments nouveaux et spécifiquement adaptés à cette nouvelle dimension aménagement/risques naturels et que des pistes devaient ainsi être lancées dans ce sens.

C'est ainsi au droit de délaissement tel qu'il est défini à l'article L. 230-1 du code de l'urbanisme auquel nous avons pensé et ce, d'autant plus que celui-ci avait déjà trouvé un terrain d'élection, avec les PPRT.

Il était d'ailleurs proposé que ce droit de délaissement soit en fait largement adapté à la spécificité des PPRN : il n'aurait concerné que les zones où toute construction était interdite et surtout la valeur du bien délaissé devait tenir compte de l'aléa préexistant, ce qui en faisait un instrument différent du droit de délaissement des PPRT.

Ainsi, il est bien évident que ce qui était visé dans cette proposition était beaucoup plus l'ouverture d'une piste de réflexion que la faisabilité réelle de cet instrument.

Or dans cette approche qui a été ainsi la notre de recherche de solution adaptée et spécifique à cette réalité qu'est l'aménagement dans les zones soumises à risques naturels, nous venons d'être largement conforté par la création au sein du ministère de l'écologie, de l'énergie, du développement durable et de l'aménagement du territoire d'un groupe de travail « juridique » sur le droit des risques naturels.

Ce groupe va réfléchir et trouver des solutions au développement des contentieux dans ce domaine et plus largement à la sécurisation juridique du contenu réglementaire des PPRN.

Plus précisément et pour ce qui est un des sous-groupe, il va s'agir de trouver comment, à travers leur règlement, prendre en compte les dynamiques des territoires sans fragiliser juridiquement les PPR ... c'était exactement la problématique que nous voulions soulever.

2

Bilan en droit international communautaire et en droit comparé

Bilan en droit international

Convention, accords et programmes internationaux
pour la prévention des catastrophes naturelles

Conventions, accords et programmes internationaux pour la prévention des catastrophes naturelles

Roland NUSSBAUM¹

Résumé

Suite à la décennie internationale pour la prévention des catastrophes naturelles, au programme de Yokohama, consécutif au tremblement de terre de Kobe (1995), la coopération internationale pour la prévention des catastrophes naturelles (Disaster Risk Reduction, DRR) s'est intensifiée avec le programme d'action de Hyogo (Hyogo Framework for Action, HFA, 2005-2015), adopté dans la vague de l'émotion suscitée à travers le monde par les conséquences du tsunami de fin 2004.

Coordonnée par le Secrétariat inter-agences pour la réduction des catastrophes (UN-ISDR), la mise en œuvre de ce programme sous forme de « stratégie internationale pour la prévention des catastrophes » ou SIPC, s'avère complexe, non seulement en raison de la faible priorité politique accordée par les États à ce domaine d'action publique, jusqu'à la prochaine catastrophe, mais aussi du fait de la multiplicité de conventions, accords et programmes internationaux de portée plus globale ou transversale qui ont dès le départ ou progressivement intégré cette thématique (droits humains, développement durable, objectifs du millénaire, conventions et accords dans divers domaines spécialisés de l'environnement, parmi lesquels le changement climatique, etc)

Après quelques remarques d'ordre méthodologique, cet article propose des références structurées aux principaux textes, programmes et descriptions d'organisations de coopération internationale, pour dresser un état des lieux de la place accordée à la prévention des risques naturels, respectivement au niveau du cadre onusien, d'autres cadres de coopération internationale ou régionale, puis d'ONG et organisations privées.

La conclusion insiste sur la nécessaire convergence accrue entre ces politiques, pour améliorer la situation du « DRR » dans les échelles de priorités et suggère comme piste l'intégration parallèle à celle du prix du carbone, de cette externalité environnementale qu'est la gestion des risques de catastrophes dans les prix des biens et services.

Mots clés : Prévention catastrophes naturelles – accords, conventions, programmes internationaux - Disaster Risk Reduction

Présenter un panorama des conventions, accords et programmes qui se sont articulés au fil du temps pour organiser des formes de coordination ou de coopération internationale dans le domaine de la prévention des risques naturels semble une entreprise plus inédite que dans celui de l'organisation des secours post

¹ Membre du bureau de l'Association Française pour la Prévention des Catastrophes Naturelles (AFPCN) – www.afpcn.org - directeur de la Mission Risques Naturels, [mél : rn@mrn.gpsa.fr](mailto:rn@mrn.gpsa.fr)

Les propos développés n'engagent que leur auteur et non les organismes qu'il représente ou pour lesquels il travaille

catastrophe ou encore dans des champs connexes, tels que celui du droit à l'eau par exemple. Ni le secrétariat de la Stratégie internationale pour la prévention des catastrophes naturelles, ni une autre agence, ni une des plateformes nationales, n'ont en effet, pour le moment, mis à contribution des spécialistes du droit international public de l'environnement et de son histoire, pour faire oeuvre d'analyse, de synthèse et de communication, ce qui manque à la palette de leurs publications pourtant nombreuses.

Loin de prétendre pallier à ce manque, le présent article restitue un travail de compilation et une ébauche de structuration de l'accès à cet ensemble éparpillé, pour aider mes collègues généralistes du risque, mais non spécialistes de la matière, à trouver quelques portes d'entrée et de sortie dans ce labyrinthe.

En première partie, sont introduites quelques considérations d'ordre méthodologique et définitions.

La seconde partie, la plus importante, réunit et organise les références trouvées dans les différents textes du cadre onusien, ainsi qu'une description du rôle joué par les agences .

La troisième partie poursuit le tour d'horizon par l'éclairage de quelques autres démarches multilatérales ou régionales, ainsi que du rôle complémentaire joué par certaines ONG et catégories d'acteurs du privé, notamment au titre d'initiatives de partenariat public privé.

I - Considérations d'ordre méthodologique et définitions

Ce chapitre aborde les aspects suivants :

- les quelques sources identifiées sur le sujet, ainsi qu'un aperçu de l'approche réalisée dans deux domaines connexes importants,
- une définition des ensembles régionaux et des typologies de pays,
- l'organisation qui en résulte de l'étude du cadre onusien, partie principale de cet article.

A. Les vues d'ensemble sont rares, à l'exception de deux domaines connexes

Faute d'avoir pu consulter des universitaires du droit international public de l'environnement ou leurs publications, les principales sources exploitées ont directement été les sites institutionnels des acteurs internationaux ou nationaux de la prévention des risques naturels.

Parmi les travaux français non académiques identifiés pour s'être livrés à quelques synthèses, il faut signaler :

- le rapport produit par (Premier Ministre / Haut Conseil de la Coopération internationale - Croix Rouge Française, 2004) sur « La prévention des risques naturels », qui constitue probablement une des premières tentatives d'origine purement française à s'intéresser à la projection du sujet sur les scènes internationales, en l'occurrence dans l'aide au développement. Sans se livrer à une analyse à caractère juridique, il est intéressant pour sa description des concepts et de leurs applications pratiques en prévention aux échelles des institutions comme de l'action locale ou communautaire, le recensement des principaux acteurs, nationaux, européens / internationaux et ONG. Sont produites en annexe un certain nombre de FICHES sur ces trois grandes catégories d'acteurs.
- Les travaux que mène actuellement la direction de la coopération internationale et du développement du ministère des affaires étrangères, dans le cadre de l'élaboration d'une stratégie française visant à renforcer la prévention des risques de catastrophes dans son aide aux pays en voie de développement.

Il a aussi été relevé deux domaines connexes importants, où ce type d'analyse est développé de manière approfondie :

- les secours en cas de catastrophes, au titre de multiples travaux de la Fédération Internationale de la Croix Rouge ainsi que plus récemment, de l'American Society of International Law.
- le droit à l'eau, au titre d'un rapport réalisé par Henri SMETS pour l'Académie de l'eau notamment.

La coordination internationale des secours en cas de catastrophes

Dans ce domaine très opérationnel, la Fédération Internationale des sociétés de la Croix Rouge et des Croissants Rouges², (IFRC) a initié en 2000 un programme IDRL (International Disaster Relief Law - Règles, lois et principes applicables aux actions internationales en cas de catastrophe) visant à réduire la vulnérabilité et les souffrances des populations affectées par des catastrophes naturelles à travers des actions de sensibilisation, la promotion de mécanismes de mise en oeuvre et le renforcement des lois, réglementations et principes pour garantir une riposte internationale appropriée et efficace en situation de catastrophe, dans les cas où s'impose l'implication de la communauté internationale. Cette activité se traduit par la réalisation :

- D'une série de rapports particuliers de retour d'expérience sur les conditions juridiques d'intervention des secours à l'occasion d'événements catastrophiques précis,
- De quelques études plus générales³ sur les évolutions et les questions posées par cette coordination internationale.

Selon (D. Fisher, 2007), s'il existe des précédents plus anciens d'une réglementation internationale des secours en temps de paix, les premiers efforts déployés pour codifier les règles dans ce domaine ne datent que du XIXe siècle, avec les premières conventions sanitaires et les premiers traités relatifs aux télécommunications d'urgence et aux navires en détresse.

En 1927, une conférence réunissant 43 États, organisée sous l'égide de la Société des Nations, a adopté la Convention et les Statuts établissant une Union internationale de secours (« IRU »). L'IRU⁴ avait pour vocation d'être un organisme opérationnel centralisé par lequel passaient les fonds et les soutiens internationaux lors de situations de catastrophe, et qui coordonnait d'autres acteurs et encourageait l'étude et la recherche en matière de gestion de catastrophes. Cependant, elle n'a jamais réussi à mener à bien sa mission, essentiellement en raison de pénuries criantes de fonds dues à son incapacité à obtenir des contributions régulières des États membres.

La tentative suivante de créer un régime juridique global d'assistance en cas de catastrophe sur le plan international a eu lieu cinquante ans plus tard, lorsque le Bureau du coordonnateur des Nations Unies pour les secours en cas de catastrophe – l'ancêtre du Bureau pour la coordination des affaires humanitaires (OCHA) actuel – a proposé un projet de « Convention relative à l'accélération de la distribution de l'aide d'urgence » au Conseil économique et social des Nations Unies. Le projet de Convention visait à régler un certain nombre de problèmes logistiques, dont beaucoup restent posés aujourd'hui. Cependant, le projet de Convention n'a jamais été examiné par l'Assemblée générale de l'ONU. Depuis les années 80, un certain nombre de traités sectoriels et régionaux relatifs aux secours en cas de catastrophe ont été adoptés, mais aucun n'avait la portée universelle envisagée dans le projet de Convention. L'IFRC considère qu'en l'absence d'un tel régime centralisé, le droit international relatif aux secours en cas de catastrophe s'est donc développé de manière fragmentaire, souvent par le biais de l'incorporation de dispositions relatives aux catastrophes dans des traités à caractère plus général ou par le biais de déclarations ou de résolutions dans différentes enceintes. On retrouvera ce problème avec la prévention.

² <http://www.ifrc.org/fr/index.asp> , également connue pour son le rapport mondial sur les catastrophes dans le monde, par Fédération Internationale, publié annuellement depuis 1993.

³ International disaster response laws, principles and practice: reflections, prospects and challenges" published by the International Federation of Red Cross and Red Crescent Societies, Geneva, 2003.

⁴ Les heures et malheurs de cette convention sont analysés dans le détail par Bernard DELPAL, 2007, The International Relief Union (IRU), an evanescent attempt to organize solidarity amongst states and nations to the benefits of the victims of natural disasters (1921-1971), , in actes du colloque "Solidarité et assurance : les sociétés européennes face aux catastrophes (17ème – 21ème siècle), coordonné par René Favier et Christian Pfister

L'American Society of International Law (ASIL) s'est également intéressée depuis peu à la question. On trouve sur son site des réflexions analogues à celles de l'IFRC, partant de trois événements : le tsunami de 2004, le tremblement de terre au Pakistan et l'ouragan Katrina.

Selon ces auteurs, les récentes expériences analysées confirment que les régimes existants de droit international et domestique ne sont pas si efficaces qu'on pourrait le souhaiter pour faciliter le secours international, là où il est nécessaire. Plutôt que de traiter les enjeux juridiques potentiels comme une partie intégrée de la préparation aux catastrophes, il y a une claire tendance des gouvernements et des agences de secours de s'en remettre à des arrangements ad hoc et au développement de politiques à la petite semaine. Cependant la prise de conscience des aspects juridiques de la réponse aux catastrophes va augmentant. Des initiatives telles que l'accord ASEAN et quelques nouvelles législations nationales en préparation suggèrent que les gouvernements⁵ reconnaissent l'importance de la « préparation juridique » et sont désireux d'établir des mécanismes qui facilitent l'assistance régionale et internationale lorsque nécessaire. La fréquence inégalée d'événements majeurs sur les deux dernières années donne une opportunité pour évaluer l'effectivité des systèmes légaux en place et pour trouver des voies de progrès.

En matière de gestion des risques catastrophiques impliquant des formes de solidarité internationale, il apparaît logique de trouver les « précédents » réalisés dans la coordination des secours. Le peu de crédit accordé à la préparation juridique des opérations de gestion de crise à l'international laisse augurer des difficultés que l'on rencontrera dans le domaine de portée politique plus discrète de la prévention des risques naturels.

Le droit à l'eau

L'analyse qu'a menée Henri SMETS (2002) sur le droit à l'eau suggère une intéressante approche par analogie, pour considérer l'imbrication du droit de la prévention des catastrophes naturelles avec en l'occurrence ici le droit à l'environnement, le droit à la santé et le droit à l'alimentation et au logement (figure 2 page 29, opus cit, reproduite ci-dessous), par référence aux textes internationaux sur les droits humains fondamentaux. Nous y reviendrons ci-après en § 2.a. C'est cette approche ensembliste qui a plus généralement guidé la structuration de la présentation du cadre onusien (cf. c. ci-après).

⁵ Voir également les initiatives européennes en matière de coordination des secours et services de protection civile

- b) Les pays ayant des zones côtières de faible élévation ;
- c) Les pays ayant des zones arides et semi-arides, des zones de forêts et des zones sujettes au dépérissement des forêts ;
- d) Les pays ayant des zones sujettes à des catastrophes naturelles ;
- e) Les pays ayant des zones sujettes à la sécheresse et à la désertification ;
- f) Les pays ayant des zones de forte pollution de l'atmosphère urbaine ;
- g) Les pays ayant des écosystèmes, notamment des écosystèmes montagneux fragiles ;
- h) Les pays dont l'économie est fortement tributaire soit des revenus de la production, de la transformation et de l'exportation de combustibles fossiles et de produits apparentés à forte intensité énergétique, soit de la consommation desdits combustibles et produits ;
- i) Les pays sans littoral et les pays de transit.

Considérant la capacité de résilience comme critère clé pour définir les pays cibles de son action, la Banque mondiale introduit pour sa part le critère économique d'incapacité à rembourser la dette - HIPC (Highly indebted poor country).

C. Organisation de l'étude du cadre onusien

Comme évoqué ci-dessus à la fin du a., c'est une approche ensembliste qui a inspiré d'articuler l'analyse du complexe cadre onusien de la prévention des risques naturels selon la progression thématique suivante :

- Des droits humains, aux objectifs du millénaire pour le développement, en passant par le développement durable,
- Intégration de la prévention des risques naturels dans certaines composantes spécialisées du droit de l'environnement : patrimoine naturel, eau, zones humides, changement climatique
- Une approche spécifique et un secrétariat coordonnateur,
- Le rôle des agences
- La nécessaire convergence entre thématiques principales

Dans les deux premiers thèmes, il sera souligné, le cas échéant, les cheminements suivants :

- de la sécurité en général à la sécurité face aux risques naturels, puis à la prévention des risques naturels,
- de références implicites à des références explicites à la prévention, etc.

II - Le cadre onusien de la mise en place d'une coopération internationale en matière de prévention des catastrophes naturelles

A. Des droits humains aux Objectifs du Millénaire pour le développement, en passant par le développement durable

1. Droits humains

Le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels, 1966, Entré en vigueur en 1976, reconnaît (Article 11) le droit de toute personne à un niveau de vie suffisant pour elle-même et sa famille, y compris une nourriture, un vêtement et un logement suffisants (...).

Le droit de l'homme à un logement suffisant, qui découle ainsi du droit à un niveau de vie suffisant, est d'une importance capitale pour la jouissance des droits économiques, sociaux et culturels. Sa définition et

les critères d'appréciation sont précisés dans une note d'observations spécifiques⁶, dont sont extraits les passages ci-après :

Un logement adéquat c'est [...] suffisamment d'intimité, suffisamment d'espace, une bonne sécurité, un éclairage et une aération convenables, des infrastructures de base adéquates et un endroit bien situé par rapport au lieu de travail et aux services essentiels - tout cela pour un coût raisonnable ».

L'adéquation aux besoins est une notion particulièrement importante en matière de droit au logement car elle met en évidence un certain nombre de facteurs dont il faut tenir compte pour déterminer si telle ou telle forme de logement peut être considérée comme un «logement suffisant» aux fins du Pacte.

Parmi les facteurs sociaux, économiques, culturels, climatiques, écologiques et autres, d'évaluation de l'adéquation, on relève notamment, les critères suivants, en rapport avec notre problématique de prévention des risques naturels :

- L'existence de services, matériaux, équipements et infrastructures. Un logement convenable doit comprendre certains équipements essentiels à la santé, à la sécurité, au confort et à la nutrition. Tous les bénéficiaires du droit à un logement convenable doivent avoir un accès permanent à des ressources naturelles et communes : de l'eau potable, de l'énergie pour cuisiner, le chauffage et l'éclairage, des installations sanitaires et de lavage, des moyens de conservation des denrées alimentaires, d'un système d'évacuation des déchets, de drainage et des services d'urgence ;
- L'habitabilité. Un logement convenable doit être habitable, en ce sens qu'il doit offrir l'espace convenable et la protection contre le froid, l'humidité, la chaleur, la pluie, le vent ou d'autres dangers pour la santé, les risques dus à des défauts structurels et les vecteurs de maladies. La sécurité physique des occupants doit également être garantie ;
- La facilité d'accès. Un logement convenable doit être accessible à ceux qui y ont droit. Les groupes défavorisés doivent avoir pleinement accès, en permanence, à des ressources adéquates en matière de logement. Ainsi, les groupes défavorisés tels que (...), les victimes de catastrophes naturelles, les personnes qui vivent dans des régions à risques naturels et d'autres groupes devraient bénéficier d'une certaine priorité en matière de logement ;
- L'emplacement. Un logement convenable doit se situer en un lieu où existent des possibilités (...). De même, les logements ne doivent pas être construits sur des emplacements pollués ni à proximité immédiate de sources de pollution qui menacent le droit à la santé des occupants.

Dans un contexte mettant l'accent sur l'hygiène et la salubrité de l'environnement et la prévention des accidents (article 24), la Convention relative aux droits de l'enfant (1989, entrée en vigueur en 1990) reprend bien évidemment ces droits fondamentaux concernant l'alimentation, le vêtement et le logement. (article 27),

2. Développement durable

Suite au Sommet de Rio pour le développement durable (1992), à l'occasion duquel la convention changement climatique a été ouverte à la signature (cf. ci après), c'est seulement le sommet mondial suivant à Johannesburg (2002) qui a explicitement⁷ :

- reconnu dans la déclaration politique adoptée par les chefs d'État, que les catastrophes naturelles sont aujourd'hui plus fréquentes et plus dévastatrices, et les pays en développement, plus vulnérables qu'ils ne l'ont jamais été face aux risques. Le défi à relever consiste donc à reconnaître que les catastrophes naturelles font peser sur le développement durable une grave menace, qui réclame une attention particulière aux niveaux mondial, régional et local,

⁶ OBSERVATION GENERALE 4 (Sixième session, 1991)

⁷ UN-ISDR/SIPC, 2003, La prévention des catastrophes et le développement durable – comprendre les liens entre vulnérabilité et risque face aux catastrophes affectant le développement et l'environnement. Document de base élaboré de manière participative à titre de contribution au processus préparatoire au sommet de Johannesburg.

- prévu des engagements en faveur de la prévention des catastrophes et la réduction de la vulnérabilité ainsi que de l'amélioration des moyens d'alerte rapide dans son plan d'action⁸ relatif à l'Afrique et aux petits États insulaires en développement et aux moyens d'exécution
- lancé une série d'initiatives, telles que notamment villes « résilientes » et des partenariats régionaux pour l'Amérique centrale et les PEID.

Mais la programmation de ses prochaines conférences des parties a placé le sujet dans son agenda de rendez-vous thématiques, au dernier rang de ses propres priorités (2015),

3. Objectifs du Millénaire pour le Développement (OMD)

La Déclaration du Millénaire pour le Développement⁹ (2000), exprime pour sa part six valeurs fondamentales¹⁰ et appelle expressément¹¹ :

- au titre de l'objectif : « protéger notre environnement commun¹² », à « intensifier la coopération en vue de réduire le nombre et les effets des catastrophes naturelles et des catastrophes dues à l'homme », appel qui ne se retrouve pas décliné dans les objectifs et cibles (OMD),
- au titre de l'objectif : « développement et élimination de la pauvreté¹³ », à « établir des partenariats solides avec le secteur privé et les organisations de la société civile... ».

B. Intégration de la prévention des risques naturels dans des composantes spécialisées du droit de l'environnement :

Arrivent ainsi, dans l'ordre chronologique de l'apparition de la référence à la sécurité face aux menaces naturelles ou la prévention des risques naturels : les grandes conventions sur le patrimoine naturel, l'arc alpin, les cours d'eau transfrontaliers, les zones humides et le changement climatique

1. Convention sur le patrimoine culturel et naturel

La Convention pour la protection du patrimoine mondial, culturel et naturel¹⁴ (1972) assigne les États parties l'objectif (Article 5) « d'assurer une protection et une conservation aussi efficaces et une mise en valeur aussi active que possible du patrimoine culturel et naturel situé sur leur territoire et dans les conditions appropriées à chaque pays », en s'efforçant « dans la mesure du possible : (...)

de développer les études et les recherches scientifiques et techniques et perfectionner les méthodes d'intervention qui permettent à un État de faire face aux dangers qui menacent son patrimoine culturel ou naturel ; (...)

Le champ de la convention est cependant restreint à une liste (article 11.4) de « biens du patrimoine culturel et naturel qui sont menacés de dangers graves et précis, tels que menace de disparition due à une dégradation accélérée, projets de grands travaux publics ou privés, rapide développement urbain et touristique, destruction due à des changements d'utilisation ou de propriété de la terre, altérations profondes dues à une cause inconnue, abandon pour des raisons quelconques, conflit armé venant ou

⁸ Chapitre II – Élimination de la pauvreté § 11.b)

Chapitre IV – Protection et gestion des ressources naturelles aux fins du développement économique et social, § 37

Chapitre VII – DD des PIED § 58 h, i, j

Chapitre VIII – DD en Afrique § 65 a, b, c et d

Chapitre IX – Mesures d'exécution § 89.a) et 105.e)

⁹ <http://www.un.org/french/millenniumgoals/>

¹⁰ Liberté, égalité, solidarité, tolérance, respect de la nature, partage des responsabilités, avec un poids particulier, en l'espèce pour la troisième et la sixième

¹¹ Pour une analyse plus complète des liens entre prévention des risques naturels et OMD, voir § 3.3. de (PNU,2004) la réduction des risques de catastrophes, un défi pour le développement, rapport mondial.

¹² Objectif IV de la Déclaration du Millénaire

¹³ Objectif III de la Déclaration du Millénaire

¹⁴ Convention du patrimoine mondial http://whc.unesco.org/pg_friendly_print.cfm?cid=280&id=487&

menaçant d'éclater, calamités et cataclysmes, grands incendies, séismes, glissements de terrain, éruptions volcaniques, modification du niveau des eaux, inondations, raz de marée.. »

Cette liste du « patrimoine mondial culturel et naturel à protéger » a vocation à être adaptée en fonction des circonstances par un comité bien connu sous l'égide de l'UNESCO, dont nous verrons ci-après le rôle étendu dans divers programmes internationaux de la prévention des risques naturels. Il n'est pas anodin que la première action opérationnelle coordonnée à l'échelle internationale porte sur la fonction d'inventaire de sites, cultures ou naturels, pour responsabiliser les États à la préservation de ces sites et les accompagner dans le financement de leur protection.

2. Convention Alpine

La convention Alpine¹⁵ de 1989, ratifiée en 1991 par 9 pays de l'arc alpin, est le premier texte à faire une référence explicite, en son article 2, Obligations générales, sous la rubrique « aménagement du territoire » à la prise en compte (notamment) des risques naturels, « en vue d'assurer une utilisation économe et rationnelle des sols et un développement sain et harmonieux du territoire, grâce à une identification complète et une évaluation des besoins d'utilisation de l'espace alpin, une planification prospective et intégrée, une harmonisation des normes qui en découlent ». Son programme de travail pluriannuel 2005-2010 inscrit dans ses priorités la poursuite des travaux d'une « plateforme risques naturels » instituée en 2004.

3. Cours d'eau transfrontaliers

La convention d'Helsinki sur la protection et l'utilisation des cours d'eau transfrontaliers et les lacs internationaux (1992), a dans son texte d'origine comme champ exclusif l'organisation de la collaboration pour faire face à des pollutions transfrontière. Gérée dans le cadre du Comité Economique et Social de l'ONU – Commission Economique pour l'Europe, elle a néanmoins débouché sur des travaux spécifiques à la prévention des inondations, à partir de sa réunion des parties du 14 janvier 2000¹⁶.

Les commissions de bassins transfrontières instituées dans le cadre de conventions internationales pour la protection de fleuves, telles que celles régissant le Danube, la Meuse, le Rhin ont adopté des programmes de collaboration dans le domaine des inondations

Fleuve	Date(s) convention(s)	Programme inondations	site Secrétariat
Danube	1998	Programme d'action 13.12.04	http://www.icpdr.org/
Elbe	09.10.90	GT Inondations / hydrologie	http://www.ikse-mkol.org/
Escaut	03.12.02/26.06.94	GT Inondations / hydrologie	http://www.isc-cie.com/
Meuse	03.12.02/26.06.94	GT Inondations / hydrologie	http://www.meuse-maas.be/page.asp?id=14&langue=FR
Moselle et Sarre	20.12.61	1985 : GT inondations ; 1987 : accord intergouvernemental annonce crues 1989 Plan d'action inondations ; rapports 1999-2000 puis 2001-2005	http://213.139.159.34/servlet/is/2065/
Rhin	11.04.99/29.04.63	Plan d'action Inondations 22.01.98	http://www.iksr.de/index.php?id=169

¹⁵ http://www.alpenkonvention.org/page1_fr.htm

¹⁶ Sustainable flood prevention

4. Zones humides

La Convention sur les zones humides, signée à Ramsar, en Iran, en 1971, est un traité intergouvernemental qui sert de cadre à l'action nationale et à la coopération internationale pour la conservation et l'utilisation rationnelle des zones humides et de leurs ressources. Ce n'est toutefois qu'à sa 8ème conférence des parties, en 2002, qu'il est ajouté de « gérer les zones humides de manière à renforcer leur résilience aux changements climatiques et aux phénomènes climatiques extrêmes et à réduire les risques d'inondation et de sécheresse dans les pays vulnérables, notamment en encourageant les activités de protection et de restauration des zones humides et des bassins versants. »¹⁷

La gestion intégrée des zones côtières (GIZC) est une approche de la gestion intégrée de l'espace et des ressources prenant simultanément en compte tous les enjeux terrestres et marins, naturels économiques et sociaux d'une zone littorale définie comme territoire cohérent de réflexion et d'action. Elle est notamment recommandée par la Convention de Ramsar et par le sommet de la terre de Johannesburg qui a fait de la gestion de l'eau une priorité mondiale pour le développement durable].

La Convention de Barcelone prépare un protocole additionnel visant à généraliser la mise en œuvre de cette approche par les États riverains de la Méditerranée

5. L'adaptation au changement climatique

La convention cadre des Nations Unies sur le changement climatique (1997) a fait de récentes références aux nécessités de prévention face aux extrêmes climatiques, dans le cadre de stratégies d'adaptation introduites lors de la conférence des parties de Montréal (2005), dans le Dialogue sur les actions coopératives de long terme),

Les questions relatives aux aspects scientifiques et techniques de l'adaptation sont traitées dans le programme d'action de Nairobi sur les impacts, la vulnérabilité et l'adaptation au changement climatique (évoqué en 2003, décidé et adopté en 2005 puis finalisé en 2006 à la COP 12, mis en œuvre à partir de 2007).

Le quatrième rapport d'évaluation de l'IPCC a non seulement identifié des changements observés et projetés sur les extrêmes climatiques mais aussi reconnu que la réduction de la vulnérabilité à la variabilité climatique actuelle peut efficacement réduire la vulnérabilité à des aléas accrues associés avec le changement climatique.

Le renforcement du volet adaptation et en particulier de la prévention des extrêmes climatiques constitue donc un des enjeux actuels de la préparation des négociations du « post Kyoto 2012 » qui se concluront à Copenhague.

Dans cette perspective, constatant l'absence d'évaluation globale des politiques et mesures de prévention et gestion des risques, qui puissent instruire des stratégies d'adaptation appropriées, la Norvège et l'ISDR viennent de formuler la demande, soutenue par un certain nombre d'autres pays, d'un rapport spécial de l'IPCC sur la gestion des risques liés aux événements climatiques extrêmes pour faire avancer l'adaptation au changement climatique.

¹⁷ Résolution VIII.3. « Les changements climatiques et les zones humides: effets, adaptation et atténuation », point 14 de la COP, Valence, Espagne, 18 au 26 novembre 2002
9th Meeting of the Conference of the Contracting Parties to the Convention on Wetlands (Ramsar, Iran, 1971), Kampala, Uganda, 8-15 November 2005, The role of the Ramsar Convention in natural disaster prevention, mitigation and adaptation

C. L'émergence d'une coordination spécifique de la prévention des risques naturels (PRN): la Stratégie internationale pour la prévention des catastrophes (SIPC / ISDR)

C'est en 1987 qu'observant la multiplication de catastrophes dans le monde, l'assemblée générale des Nations Unies décida de la Décennie Internationale pour la Réduction des Risques de catastrophes (1990-1999 - International Decade for Natural Disaster Reduction – IDNDR) qui se concrétisa notamment par l'adoption du Plan d'action de Yokohama, pour un monde plus sûr, 1994¹⁸ (1995-2005).

En 2000, était adoptée la Stratégie Internationale de Prévention des Catastrophes (SIPC), elle-même mise en oeuvre au travers de deux instances : la Plateforme globale et le Secrétariat Inter agences basé à Genève.

Plateforme globale et plateformes nationales

Le système de la SIPC (ISDR system) est centré sur la plateforme globale rassemblant :

- d'une part les plateformes nationales, régionales et thématiques ;
- d'autre part le groupe inter agences des nations Unies et le comité scientifique.

37 agences et Institutions des Nations Unies sont partenaires du système de la SIPC, indépendamment du fait que nombre d'entre elles disposent de leur propre unité de prévention des risques de catastrophes (PRC) ou Disaster Risk Reduction (DRR)

Les plateformes nationales pour la prévention des catastrophes étaient déjà parties intégrantes de la décennie pour la prévention des catastrophes. Elles ont gardé la même place au sein du dispositif de la SIPC.. A ce jour, 43 pays ont mis en place une plateforme nationale. Ces plateformes ont vocation à :

- Intégrer la PRC dans les politiques publiques au niveau national
- Intégrer la PRC dans les politiques de développement nationales et dans l'aide humanitaire des pays donateurs
- Intégrer la PRC au sein des politiques européennes
- Intégrer la PRC au sein des politiques de développement et de l'aide humanitaire de l'Union européenne.

L'initiative conjointe entre la plateforme allemande (DKKV) et la SIPC (2006) a permis d'entreprendre une première revue assez complète des plateformes, qui relève que seulement deux plateformes à l'échelle européenne ont un statut d'ONG. Le cas de la France est particulier, car incluant une association (l'AFPCN) agissant comme opérateur d'un comité interministériel piloté par le MEEDDAT.

La plateforme globale a été instituée à Genève en juin 2007, avec l'objectif d'établir un forum technique élargi débouchant sur des recommandations concrètes. Elle est également structurée en ateliers thématiques.

Le cadre d'action de hyogo

Lors de la deuxième Conférence Internationale sur la Prévention des Catastrophes à Kobé (janvier 2005 Hyogo – Japon), 10 ans après le tremblement de terre « Great Hanshin » et quelques semaines après le tsunami de Banda Aceh., les quelque 140 pays réunis ont adopté le Programme cadre d'action de Hyogo, pour une plus grande résilience des nations et des communautés¹⁹ (2005-2015)²⁰ , ,

Son objectif principal est 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 ». Il a été adopté par 168 pays et s'articule sur 3 objectifs et 5 priorités :

¹⁸ http://www.unisdr.org/eng/about_isdr/bd-yokohama-strat-eng.htm

¹⁹ <http://www.unisdr.org/eng/hfa/hfa.htm>

²⁰ adopté à la conférence de Kobe, Japon, le 22 janvier 2005, sous l'égide de UN-ISDR voir site www.un-isdr.org

Objectifs

- Tenir compte de façon plus efficace des risques de catastrophe dans les politiques, plans et programmes relatifs au développement durable à tous les échelons, en privilégiant la prévention, l'atténuation des effets, la préparation et la réduction de la vulnérabilité ;
- Mettre en place, à tous les niveaux, notamment au niveau des collectivités, les institutions, mécanismes et capacités qui peuvent aider systématiquement à accroître la résilience, face aux aléas, ou les renforcer s'ils existent déjà ;
- Envisager systématiquement la réduction des risques aux stades de la conception et de l'exécution des programmes destinés à aider les collectivités frappées par une catastrophe à se préparer aux situations d'urgence, à y faire face et à se relever.

Priorités

- Veiller à ce que la réduction des risques de catastrophes soit une priorité nationale et locale et qu'il existe un cadre institutionnel solide.
- Mettre en évidence, évaluer et surveiller les risques de catastrophe et renforcer les systèmes d'alerte rapide.
- Utiliser les connaissances, les innovations et l'éducation pour instaurer une culture de la sécurité et de la résilience à tous les niveaux.
- Réduire les facteurs de risques sous-jacents.
- Renforcer la préparation en prévision des catastrophes afin de pouvoir intervenir plus efficacement à tous les niveaux lorsqu'elles se produisent

Globalement, ce cadre d'action intègre aux différentes échelles nationales, régionales et internationales, deux dynamiques complémentaires :

- l'inscription de la réduction des risques dans les logiques thématiques ;
- la coordination des actions menées,

Il a depuis été suivi par les stratégies mises en place aux échelles régionales et nationales. Cet alignement présente de nombreux avantages en termes de cohérence, et facilitera, en matière d'aide publique au développement,

Il permet aussi en partie de contourner certains débats sémantiques sur la notion de réduction des risques de catastrophes assez éloignés de la dimension opérationnelle qui doit normalement caractériser le consensus mondial en matière de PRC.

Le Cadre d'action de Hyogo²¹ fait explicitement référence au Partenariat public privé (PPP) dans l'une de ses priorités : réduire les facteurs de risque sous-jacents, en préconisant de s'appuyer sur des outils de développement économique et social notamment par la promotion de l'établissement de PPP pour mieux engager le secteur privé dans des activités DRR et l'encourager à développer une culture DRR, par la plus grande attention portée sur et la plus grande allocation de ressources aux activités situées en amont des catastrophes potentielles, telles que notamment les évaluations de risques et les systèmes d'alerte précoce.

Le secrétariat inter agences de la sipc

La mise en place du dispositif international en matière de PRC a été relativement rapide, notamment au niveau du système des Nations Unies, sous l'impulsion de l'Assemblée Générale, mais aussi en fonction du caractère transversal du thème : de l'aide humanitaire au développement, du court au long terme, du

²¹ Hyogo Framework for Action (HFA) 2005-2015: Building the Resilience of Nations and Communities, adopté en janvier 2005 par 168 pays à la conférence mondiale de l'ONU, dans le cadre de la stratégie internationale pour la prévention des catastrophes (UN-ISDR) – www.unisdr.org - priorité 4.

local au global. Les perspectives en termes de mobilisation de moyens sur cette thématique fortement émergente depuis le tsunami de 2004, illustrées d'ailleurs par la rapidité et l'intensité de la mobilisation mondiale en 2004 et 2005, ont pu également stimuler des démarches de positionnement institutionnel stratégique. Il en résulte une multiplication des initiatives qui doivent être, sinon réellement coordonnées, du moins mises en relation et en synergie. C'est le rôle du secrétariat de la SIPC basé au sein du pôle international de Genève, dont l'objectif est formulé comme suit :

Catalyser, faciliter et mobiliser l'engagement et les ressources des partenaires nationaux, régionaux et internationaux du système de la SIPC pour construire la résilience des Nations et des communautés face aux catastrophes au travers de la mise en oeuvre du Cadre d'Action de Hyogo.

Il s'agit est une structure légère placée sous la tutelle du Sous-Secrétaire Général des Nations Unies aux Affaires Humanitaires. Le Secrétariat constitue le point focal, au sein du système des Nations Unies, pour l'ensemble des questions liées à la réduction des risques de catastrophes. Il a également pour vocation de disséminer l'information relative à la réduction des risques de catastrophes, il appuie la task force inter agences pour le développement de politiques intégrant la réduction des risques de catastrophes, ainsi que les activités des comités et plateformes nationales. Le secrétariat se dote de plans stratégiques annuels et élabore le Plan de travail Conjoint (Joint Working Program) impliquant les principales agences des Nations Unies.

D. Le rôle d'agences spécialisées de l'ONU

L' Organisation des Nations Unies pour l'Éducation, la Science et la Culture (UNESCO)

En tant qu'agence des Nations Unies chargée de la science, l'UNESCO²² est directement impliquée dans la réduction des catastrophes depuis 45 ans, avec des études sur les tremblements de terre et sur l'océanographie qui remontent aux années 60. Depuis, ses domaines d'intervention ont été étendus à de nombreuses actions multidisciplinaires pour l'étude des risques naturels et la mitigation de leurs effets.

Grâce à son large mandat couvrant les sciences naturelles, les sciences sociales, l'éducation, la culture et la communication, l'UNESCO aide les pays à renforcer leurs capacités pour faire face aux catastrophes ; elle fournit un forum aux gouvernements, leur permet de travailler ensemble, leur offre une expertise scientifique et technique essentielle dans le domaine de réduction des catastrophes.

Agissant seule ou en collaboration avec d'autres agences des Nations Unies ou des organes scientifiques externes, l'UNESCO sert de catalyseur pour la coopération internationale et interdisciplinaire dans de nombreux domaines liés à la prévention et la mitigation des catastrophes naturelles. Elle joue un rôle important dans plusieurs programmes scientifiques internationaux et intergouvernementaux qui fournissent le cadre de sa stratégie actuelle et future. Il s'agit du Programme international relatif aux sciences fondamentales, du Programme hydrologique international, du Programme sur l'Homme et la biosphère, du Programme international de géosciences, du Programme de gestion des transformations sociales et du programme de la Commission océanographique intergouvernementale. notamment au titre des partenariats internationaux pour l'alerte des tsunamis (Océans Pacifique et Indien) et des cyclones

En liaison avec d'autres agences des Nations Unies et d'autres partenaires, l'UNESCO facilite le développement et le renforcement d'institutions chargées de la gestion des catastrophes aux niveaux régional et international dans plusieurs États membres sujets aux risques. Une attention particulière est prêtée à la construction et au renforcement des capacités de coopération grâce à une action concertée au sein des différents réseaux de l'UNESCO.

²² Texte adapté de la brochure 2008 : la prévention des catastrophes naturelles, le rôle de l'UNESCO sur <http://unesdoc.unesco.org/images/0015/001504/150435f.pdf>

Le Programme des Nations Unies pour le développement

Le PNUD²³ a des responsabilités opérationnelles au niveau national pour la mitigation des catastrophes naturelles, la prévention et la préparation à y faire face. Il s'efforce d'assurer que les risques de catastrophes sont pris en compte dans les programmes de développement nationaux et régionaux, et que les pays mettent à profit la reconstruction après les catastrophes pour réduire les risques et les vulnérabilités futures.

Ce dernier documente notamment le DRI (Disaster Risk Index) basé sur 4 aléas distincts (sismique, cyclone, inondations et sécheresses). Il dispose d'une unité pour la réduction des risques de catastrophes au sein du BCPR (Bureau pour la Prévention des Crises et du Relèvement / Bureau for crisis prevention and recovery).

Le Programmes des Nations Unies pour l'environnement

Le PNUE²⁴ est le chef de file pour la protection de l'environnement ; il encourage les partenariats, inspire, informe et aide les nations et les peuples à améliorer leur qualité de vie sans compromettre celle des générations futures. Grâce à sa base de données GRID (Réseau mondial des centres d'information sur l'environnement), le PNUE fournit des informations sur l'environnement et sur les systèmes d'alerte rapides concernant les risques environnementaux au niveau mondial.

Le Fonds des Nations Unies pour l'enfance

De façon générale, l'UNICEF mène des actions en matière d'alerte, de prévention, de préparation et de réparation au bénéfice des enfants et des femmes dans les zones sujettes aux catastrophes. Suite au tsunami de l'océan Indien, l'UNICEF, en coopération avec les gouvernements et un grand réseau de partenaires, a construit des écoles provisoires, réhabilité des systèmes d'arrivée d'eau, organisé des soins familiaux pour les enfants ayant perdu leurs parents et amélioré la santé des enfants grâce à des campagnes de vaccination et autres actions sanitaires.

ONU-Habitat

Le programme de gestion des catastrophes d'Habitat²⁵ est fondé sur l'idée que la réhabilitation des conditions sociales et économiques après une catastrophe ou un conflit offre une occasion unique de repenser les pratiques de développement, d'améliorer la durabilité des établissements humains et de préparer les communautés à se prémunir contre des risques et des menaces futurs.

L'Organisation météorologique mondiale

L'Organisation traite des aléas liés à la météorologie, au climat et à l'eau, qui sont à l'origine de presque 90 % des catastrophes naturelles. L'OMM²⁶ contribue également à réduire les impacts des feux de forêt, des nuées de cendres volcaniques et des catastrophes causées par l'homme, comme celles associées aux accidents chimiques et nucléaires. L'OMM coordonne des activités scientifiques dont dépendent des systèmes d'alerte rapide qui permettent de sauver des vies et de réduire les dommages aux biens et à l'environnement.

²³ Bureau pour la prévention des crises et du relèvement <http://www.undp.org/bcpr/disred/francais/publications/rdr.htm>

²⁴ United Nations Environment Programme <http://www.unep.org/Tsunami/>

²⁵ United Nations Human Settlements Programme <http://www.unhabitat.org/>

²⁶ http://www.wmo.ch/pages/themes/hazards/index_fr.html

L'Organisation mondiale de la santé (OMS / WHO)

Dans la préparation et la réponse aux catastrophes, l'OMS traite des aspects liés à la santé. Son objectif est de réduire les pertes humaines et de diminuer l'ampleur des maladies et des handicaps dans les pays affectés par des catastrophes. En répondant aux urgences sanitaires, elle agit avec d'autres organisations internationales et non-gouvernementales ainsi qu'avec les autorités locales et la société civile.

L'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO)

L'objectif de la FAO est de renforcer les capacités des communautés à se préparer à des catastrophes naturelles. Elle traite des questions alimentaires immédiates, et joue un rôle important pour pallier aux pénuries et réduire la vulnérabilité aux risques. Un programme spécial sur la sécurité alimentaire vient s'ajouter à ces efforts. Le Programme alimentaire mondial se concentre sur les urgences et l'aide alimentaire post-catastrophe ainsi que l'appui à la réhabilitation.

L'Agence internationale de l'énergie atomique

L'Agence est compétente en matière de zonage des sites nucléaires dans des régions sismiques et est activement impliquée dans les études de sûreté des centrales. L'un des éléments centraux de l'action de l'AIEA est d'aider les pays à améliorer la sécurité nucléaire et à se préparer aux urgences dans des scénarios de catastrophes naturelles de grande ampleur.

Le groupe de la Banque mondiale²⁷

Le groupe s'efforce de promouvoir la gestion des risques de catastrophes en tant que priorité de la réduction de la pauvreté, en liaison avec la gestion de l'environnement. Le groupe se concentre sur les mesures de reconstruction qui renforcent la résilience aux catastrophes futures et sur l'identification de techniques innovantes en matière de transfert de technologies et de financement. Son programme « Global Facility for Disaster Risk Reduction » (GFDRR), en collaboration avec UN-ISDR, des pays donateurs et des acteurs privés, porte sur le financement d'un certain nombre de projets concrets d'amélioration de la résilience aux catastrophes dans les pays en voie de développement, par exemple aux Caraïbes ou en Europe du Sud Est (développement de systèmes d'assurance des risques naturels sous tendus par une organisation de la prévention)

Dans le cadre de son Dialogue PPP for DRR, la Banque Mondiale organise, à destination des décideurs des différentes parties concernées de pays à fort potentiel de risques multiples, une pédagogie fondée sur des cas réels (notamment celui des stratégies de prévention intégrées dans l'effort de reconstruction après le tremblement de terre de Turquie en 1999). Ses objectifs sont de tirer des leçons des expériences du passé, d'explorer les enjeux majeurs politiques, juridiques et institutionnels, de développer des plans d'action communs de nature à faciliter de tels partenariats pour la mitigation des risques. Les résultats attendus sont notamment : un plus grand engagement du secteur privé, un programme assurant la promotion de dialogues multi parties prenantes de nature à construire un cadre commun entre la prévention et le financement des risques, le développement des modalités qui catalysent de tels partenariats.

D'autres agences participent également de cette action : la CNUCED / UNCTAD²⁸, l'UNITAR²⁹ et l'UNOOSA³⁰

²⁷ Voir notamment :

<http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/TOPICS/EXTURBANDEVELOPMENT/EXTDISMGMT/0,,menuPK:341021~pagePK:149018~piPK:149093~theSitePK:341015,00.html>

<http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/COUNTRIES/EXTTSUNAMI/0,,menuPK:621043~pagePK:64168427~piPK:64168435~theSitePK:621037,00.html>

²⁸ Conférence des Nations Unies sur le Commerce et le Développement / United Nations Conference on Trade and Development <http://www.unctad.org/Templates/StartPage.asp?intItemID=2068>

²⁹ United Nations Institute for Training and Research <http://www.unitar.org/ccp/>

³⁰ United Nations Office for Outer Space Affairs <http://www.oosa.unvienna.org/SAP/stdm/index.html>

E. La nécessaire convergence entre ACC et DRR, dans le cadre du DD et des OMD

La convergence des textes, programmes et agendas liés à la SIPC, l'adaptation au changement climatique (ACC) et au développement durable (DD) ainsi qu'aux OMD est une nécessité. Cette complexité d'imbrication des différents concepts ne facilite pas la lecture des priorités politiques. Il faut que cela soit une opportunité pour l'intégration de la prévention des risques naturels dans ces politiques plus globales, plutôt qu'une menace supplémentaire de marginalisation.

L'intégration de DRR dans le DD et les OMD ont déjà été évoquées, l'ISDR et d'autres agences spécifiques de l'ONU s'y emploient et sont relayées par les initiatives régionales (Asie, Amérique Latine, Union européenne).

De même pour l'intégration de DRR dans ACC. En particulier, le plan d'action de Bali (CCNUCC COP 13 – décembre 2007), qui guidera les négociations sur le climat post 2012 durant 2008-2009, jusqu'à la conférence de Copenhague, reconnaît l'importance de la réduction des risques de catastrophes pour l'adaptation au changement climatique, et fait appel au développement de stratégies de gestion et de réduction des risques incluant le partage et le transfert de risques (assurances) et prenant en charge les pertes et les dommages.

III - Autres cadres de coopération internationaux et régionaux

Seuls quelques exemples sont évoqués, pour souligner la tendance progressive à l'alignement, éventuellement dans la complémentarité, de ces cadres régionaux sur le cadre onusien décrit ci-dessus, autour du Hyogo Framework for Action.

A. OCDE

Dans le domaine de la gestion des risques naturels, l'activité de l'OCDE fournit, outre certaines monographies par pays, des rapports de synthèse de partage d'expérience et de formulation de bonnes pratiques, qui peuvent s'avérer d'une grande utilité au dialogue dans les diverses instances internationales, en préconisant notamment des solutions de partenariat public privé, chaque fois que cela est possible.

Outre différents documents d'orientation³¹ des politiques publiques adoptés dans le cadre de ses directions pour les affaires financières et d'entreprise, pour l'environnement et la lutte contre le changement climatique, il faut relever l'animation d'un réseau international pour le partage de bonnes pratiques sur la gestion financière des catastrophes de grande échelle³².

B. Conseil de l'Europe

Créé en 1987, l'Accord européen et méditerranéen sur les risques majeurs (EUR-OPA) est une plate-forme de coopération entre les pays d'Europe et du Sud de la Méditerranée dans le domaine des risques naturels et technologiques majeurs.

Son domaine d'action englobe la connaissance des aléas, la prévention des risques, la gestion des crises ainsi que l'analyse post-crise et la réhabilitation.

L'Accord est dit «partiel ouvert», car tout État, membre ou non membre du Conseil de l'Europe peut y adhérer. Il compte actuellement 25 États membres : 22 États membres du Conseil de l'Europe et 3 pays du Sud de la Méditerranée.

³¹ OECD: Report on flood insurance (2002), Chapitre « prévention des risques naturels » in EXAMEN DES POLITIQUES DE L'ENVIRONNEMENT SOUS L'ANGLE DE LA QUALITÉ DE LA RÉGLEMENTATION (2005), Draft policy handbook on risk awareness and education on natural catastrophes (2008)

³² OECD: International Network on the Financial Management of Large Scale Catastrophes

A l'impulsion politique décidée lors des Sessions Ministérielles et relayée par le Comité des correspondants permanents (des représentants des ministères nationaux concernés), vient s'ajouter l'apport technique du Réseau des Centres spécialisés (25 centres couvrant différents types de risques).

Ces activités s'inscrivent dans quatre axes principaux : Education, gestion et prévention des risques ; Analyse post-crise.

Comme apports majeurs des activités de l'Accord, on peut souligner son action de promotion de l'éducation aux risques au niveau scolaire et ses diverses initiatives en matière d'aide à la décision en situation de crise.

C. Accords régionaux hors Europe

L'ASEAN Agreement on Disaster Management and Emergency Response Vientiane, 26 July 2005 est l'illustration même de la grande motivation de cette partie du monde à faire œuvre exemplative, dans cet alignement sur la cadre onusien, quelques mois seulement après l'adoption du cadre d'action de Hyogo et aussi à réussir l'intégration dans un seul et même accord de la coopération pour l'organisation des secours et pour la prévention.

Des cadres de collaboration moins avancés existent notamment aussi entre États de la Caraïbe, de l'Amérique latine et d'Afrique.

D. Le cas de l'Union européenne

Un autre article dans ce recueil traite plus spécifiquement de la politique européenne de prévention des inondations.

On insistera simplement sur les quelques points suivants :

(1) la convention d'Aarhus sur l'accès à l'information, la participation du public au processus décisionnel et l'accès à la justice en matière d'environnement³³ (1998), à ne pas sous estimer dans l'importance des droits ainsi reconnus, notamment le domaine de la prévention des catastrophes naturelles, avec des applications concrètes dans l'Union européenne. Cette association des parties prenantes à certaines étapes des processus d'élaboration des différents programmes d'action des politiques communautaires³⁴ traduit la reconnaissance d'une nécessaire gouvernance de la gestion des risques catastrophiques,

(2) l'approche globale cohérente qu'entreprend actuellement la Commission, en préparant trois documents complémentaires qui amorcent cette tendance à l'intégration DRR dans ACC, déjà décrite à l'échelle internationale :

- Le Livre Blanc pour une stratégie européenne d'adaptation au changement climatique (ACC/CCA) - pilote : DG ENV CCA Task Force)³⁵ :
- Un Projet de communication de la Commission sur la prévention des catastrophes à vocation intra communautaire (Disaster Risk Prevention - DRP) - pilote : DG ENV Protection civile³⁶
- Un Projet de Communication de la Commission pour l'aide aux pays tiers dans le domaine de la prévention des catastrophes (Disaster Risk Reduction – DRR) - pilotes : DGs DEVELOPMENT POLICY (+ RELEX et ECO)³⁷, suite à une première Communication de la Commission pour une Alliance globale en faveur de l'aide au développement des pays les plus pauvres pour l'adaptation au changement climatique³⁸,

33 <http://www.unece.org/env/pp/documents/cep43f.pdf>

34 Inondations, adaptation au changement climatique, prévention...

35 http://ec.europa.eu/environment/climat/adaptation/stakeholder_consultation.htm

36 http://ec.europa.eu/environment/civil/stakeholders_0408.htm

37 Voir également :

- Communication de la Commission pour une Alliance globale en faveur de l'aide au développement des pays les plus pauvres pour l'adaptation au changement climatique, COM(2007) 540 final, du 18 septembre 2007.

- Communication de la Commission "Reinforcing the Union's Disaster Response Capacity" du 5 mars 2008, COM(2008) 130

38 COM(2007) 540 final, du 18 septembre 2007, § 3.3.

Bien que la crise financière et économique relativise cette considération, il serait opportun de clarifier à l'occasion de ces travaux la notion de solidarité économique entre États membres en cas d'extrêmes difficultés consécutives à une catastrophe naturelle (Art 100.2 du Traité),

En effet, la résilience économique et sociale n'est pas seulement une préoccupation pour les PVD et les préconisations par la communication DDR-DEV, inspirées du Hyogo Framework for Action (HFA) de l'UN-ISDR, sont également applicables au sein même de l'UE, où nombre de pays membres ont une situation améliorée au regard de l'enjeu majeur de sécurité économique des citoyens et des activités.

Dans un scénario d'inondation transfrontière par exemple, les particuliers et acteurs économiques potentiellement sinistrés, devraient en effet pouvoir organiser le financement de leur résilience dans des conditions comparables, entre pays membres, à niveaux de dommages potentiels équivalents.

C'est précisément au regard des enjeux de résilience économique des citoyens et des acteurs, concourant à la compétitivité des territoires, inscrits comme objectifs au Traité de l'UE que les pistes d'intégration d'externalités environnementales et solutions de PPP évoquées ci-dessus peuvent être de nature à faire évoluer la situation, dans les pays membres où le profil de risque ou le degré d'avancement de la politique de prévention des risques n'ont pas encore permis de développer des couvertures accessibles et abordables pour les acteurs économiques.

IV - Le rôle des organisations à statut particulier, d'ONG et du secteur privé

A. Organisations à statut particulier

(1) La Fédération internationale de la Croix Rouge et du Croissant Rouge

La Fédération internationale de la Croix Rouge et le Croissant Rouge (déjà évoquée en § 1) et ses associations nationales, universellement reconnues pour leurs fonctions de secours aux victimes³⁹ oeuvrent aussi de façon soutenue et très concrète, en relation avec le système onusien⁴⁰, d'autres organisations internationales et un certain nombre de pays, sur une quantité de projets d'éducation et de préparation à la crise des populations vulnérables.

(2) Provention Consortium⁴¹,

Depuis la création de ce consortium public-privé en février 2000, diverses catégories d'organisations l'ont rejoint :

- Des institutions de financement international (Banque mondiale et banques de développement régionales)
- Des gouvernements de pays « donateurs⁴² » (Allemagne, Canada, Norvège, Royaume Uni, Suède, Suisse)
- Des organisations internationales et régionales (principales agences des Nations Unies, Fédération internationale de la Croix Rouge et du Croissant Rouge, Organisation des États Américains)
- Des universités et centres de recherche (Afrique, Amérique, Asie, Europe hors France)
- Des ONGs (18, aucune française),
- Des acteurs du secteur privé (3 réassureurs, une fondation d'entreprise de réassurance, le World Economic Forum)

³⁹ Cf. rapport annuel sur les catastrophes dans le monde <http://www.ifrc.org/fr/publicat/wdr2008/index.asp>

⁴⁰ Cf. brochure mettant des exemples de projets pilotés par la Fédération internationale en regard de la liste détaillée des priorités d'actions du programme cadre de Hyogo

<http://www.ifrc.org/Docs/pubs/disasters/resources/reducing-risks/hfa-seul-fr.pdf>

⁴¹ Our Goal : «To support developing countries reduce the risk and social, economic and environmental impacts of natural and technological disasters on the poor in order to reduce poverty and build sustainable economies.» <http://www.proventionconsortium.org/>

⁴² Au sens d'affectant une partie de leur aide publique au développement à des projets DRR

- Une douzaine de réseaux thématiques

Le but de ProVention est de réduire le risque et l'impact social, économique et environnementaux des événements naturels sur les populations vulnérables dans les pays en développement, de façon à réduire la pauvreté et contribuer au développement durable. Les moyens mis en œuvre sont, de façon inter-dépendante et en relation étroite avec le programme d'action de Hyogo :

- Forger des partenariats et promouvoir les réseaux multi-parties prenantes
- Promouvoir une politique de dialogue informel et de mise à l'agenda,
- Améliorer la pratique par une résolution de problèmes plus efficace,
- Gérer la connaissance par la combinaison de son avancée, de son rassemblement et de son partage.
- Managing knowledge through combining knowledge advancement, gathering and sharing.

(1) Autres organisations

Un certain nombre d'autres organisations intergouvernementales et non-gouvernementales sont engagées dans la réduction des catastrophes. Outre la Fédération internationale des Sociétés de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge et certaines organisations régionales déjà mentionnées décrites, on citera le Conseil international pour la science, le Conseil international des sciences sociales, ActionAid international, le Conseil international des sciences de l'ingénieur et de la technologie, le Registre des ingénieurs pour l'aide en cas de catastrophe, le Consortium international sur les glissements de terrain et le Conseil international des monuments et des sites. Il convient également de citer le Centre de Recherches sur l'Epidémiologie des Désastres (CRED)⁴³ de l'université de Louvain, pour sa base de données EM-DAT sur les catastrophes dans le monde, créée en 1988, avec le soutien initial de l'OMS et du gouvernement belge

B. Les ONG

Nombre d'ONG internationales impliquées dans le développement ont une activité militante dans la prévention des catastrophes naturelles ou l'adaptation au changement climatique (cf. 18 ONG membres de Provention Consortium), participant aux travaux de l'ISDR et opérant sur divers programmes d'agences de l'ONU.

Parmi les plus actives dans la production de positions spécifiques, on relève notamment :

- OXFAM⁴⁴,
- TEARFUND⁴⁵
- WWF, dans diverses collaborations avec des acteurs du secteur privé.

C. Le Secteur Privé

Outre les actions spécifiques à telle ou telle association professionnelle régionale, comme celles du CEA⁴⁶ par exemple, des initiatives plus ciblées sont le fait de coalitions d'acteurs construites pour la circonstance. Leurs activités prennent souvent appui sur l'agenda international des actions sur le changement climatique. Nous assistons à un réel foisonnement d'initiatives, dont quelques exemples sont donnés ci après.

En avril 2005 était fondée la Munich Climate Insurance Initiative (MCII) pour réunir des assureurs, des experts sur le changement climatique, des ONG et des spécialistes en politiques publiques en vue de démontrer que des solutions d'assurance pouvaient contribuer à l'adaptation au changement climatique.

En janvier 2007 :

- la Swiss Re, leader du marché mondial de la réassurance, lance une proposition en faveur de la création d'une agence européenne indépendante pour l'enregistrement des sinistres de catastrophes naturelles au

⁴³ <http://www.emdat.be/index.html> où l'on peut trouver notamment des indications par événement sur le nombre de victimes, de personnes déplacées et le montant des pertes économiques.

⁴⁴ Oxfam, 2007, Climate Alarm Disasters increase as climate change bites

⁴⁵ Tearfund, 2008, Linking CCA and DRR

⁴⁶ www.cea.eu voir en particulier rapport sur l'adaptation au changement climatique

motif que ceci contribuerait à un meilleur développement des instruments de financement alternatif des risques catastrophiques (obligations catastrophes, instruments de titrisation de portefeuille, etc),

- le World Economic Forum, en association avec la Swiss Re, le courtier Marsh Mc Lennan, la banque Citigroup et le Wharton School Risk Center, formulent différentes propositions en matière de gestion des risques globaux, parmi lesquels bien sûr les catastrophes naturelles, propositions au rang desquelles, à l'échelle institutionnelle, on relève celle d'un « Country risk officer », par analogie avec les « chief risk officer » (CRO) des sociétés du monde financier⁴⁷.

Il a par ailleurs publié plusieurs guides de bonnes pratiques PPP-DRR à destination des acteurs économiques⁴⁸. en collaboration avec l'UN-ISDR et la Banque Mondiale,

Conclusion

Au terme de ce tour d'horizon des principaux textes internationaux, où la prévention des risques naturels a progressivement fait son apparition, au fil des catastrophes, force est de reconnaître qu'elle n'a pas acquis le statut explicite de « bien public mondial », ni même de priorité politique impliquant des engagements contraignants de la part des États.

L'exemple emblématique de ce décalage est bien sûr le domaine du changement climatique, où des objectifs concrets n'ont été énoncés pour l'heure qu'en termes d'atténuation, à la différence de l'adaptation.

D'avantage convaincue de l'action conjointe nécessaire entre atténuation et adaptation, la communauté internationale ne devrait-elle pas retenir comme objectif majeur du processus « post Kyoto », la poursuite d'une stratégie d'intégration des externalités environnementales dans le prix des biens et services, chaque fois que cela est possible⁴⁹, à l'instar de l'intégration d'un prix du carbone et les instruments de marché et de régulation associés, introduite pour l'atténuation par le protocole de Kyoto ?

Dans ces conditions, pour une concurrence équitable entre les pays, les territoires et les acteurs économiques dans un contexte d'exposition accrue aux extrêmes climatiques, il s'agirait notamment de concevoir, promouvoir et mettre en oeuvre, des modèles économiques, associant une combinaison optimale entre instruments de marché et financement public, qui iraient dans le sens de faire supporter aux différentes catégories d'acteurs concernés et à due proportion :

- D'une part, le « paiement des services environnementaux » liés à la protection, la prévention et la réduction des vulnérabilités de ces patrimoines et activités contre les catastrophes naturelles d'une part. en distinguant ce qui relève de la responsabilité de chacun de ce qui est du ressort des collectivités publiques, aux différents niveaux de subsidiarité.
- D'autre part, le paiement du prix des risques résiduels à la charge de chaque acteur, par le recours aux instruments de transfert et de financement ex ante des risques, à savoir, comme l'a relevé la Commission européenne dans son Livre vert⁵⁰, la mutualisation des risques par des services d'assurance, en PPP si nécessaire, avec l'État, réassureur de dernier ressort.

47 Notons que la France avait fait figure de précurseur dès le début des années 80 avec la nomination d'un Secrétaire d'État aux risques majeurs, sous l'impulsion du charismatique Haroun Tazieff... mais que l'initiative n'a pas prospéré par la suite. En relevant aussi que la compétence de tutelle du financement des dommages était restée auprès du ministère de l'économie et des finances, reléguant la fonction de « country risk manager » à une fonction purement technique, à la différence de celle du CRO de groupe industriel et commercial.

48 Par exemple le dernier en date : Janvier 2008 – Building Resilience to Natural Disasters : A framework for Private Sector Engagement. <http://www.weforum.org/en/initiatives/globalrisk/>

49 et dans les limites de l'acquis communautaire dans le cas de l'UE

50 « les nouveaux produits que pourrait mettre au point le secteur de l'assurance afin de réduire les risques et la vulnérabilité avant la survenue des catastrophes. La création de primes d'assurance anticipant les changements climatiques pourrait favoriser la mise en oeuvre de mesures d'adaptation privées. » Livre vert, Adaptation au changement climatique en Europe: les possibilités d'action de l'Union Européenne, 29/06/07, § 4. L'EUROPE DOIT S'ADAPTER – LES DEFIS DE LA SOCIETE EUROPEENNE ET DE L'ACTION PUBLIQUE EUROPEENNE, Comment les Européens doivent-ils s'adapter ?

Les modalités et délais associés à cet objectif seraient évidemment adaptés selon les niveaux de développement des pays ou régions du monde :

- intégration à relativement court terme pour les pays développés, avec une attention particulière pour la coordination des niveaux d'intégration visés entre l'UE et les autres pays ou régions membres de l'OCDE,
- intégration par paliers, pour les pays en développement, selon des critères à définir et en couplage avec la clause de conditionnalité de l'aide associée.

Bibliographie (complémentaire aux notes de base de page)

Conseil de l'Europe, Accord partiel ouvert en matière de prévention, de protection et d'organisation des secours en cas de risques naturels et technologiques majeurs (EUR-OPA risques majeurs), **Les institutions internationales et la gestion des risques majeurs**, février 2004, 175 p.

MWH synthesis report, , November 2006, **Linking Climate Change Adaptation and Disaster Risk Management for Sustainable Poverty Reduction**, funded by the European Union, Framework Contract AMS/451 Lot No 6 Request for Services N°2005/102581

UNDP, 2004, **Reducing disaster risks : a challenge for development**

Bannon Victoria and Fisher David, 2006, **Legal Lessons in Disaster Relief from the Tsunami, the Pakistan Earthquake and Hurricane Katrina**, ASIL⁵¹ Insights

Fidler David P. 2005, **The Indian Ocean Tsunami and International Law**, ASIL Insights

Fisher David, 2007, **Le droit et les problèmes juridiques dans les opérations internationales de secours en cas de catastrophes : étude sur documents** – Version abrégée (Fédération internationale des Sociétés de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge – IFRC),

Kirgis Frederic L., 2005, **Hurricane Katrina and Internally Displaced Persons**, 2005, ASIL Insights

Smets Henri, 2002, **Le droit à l'eau**, Académie de l'Eau, CEDE-AESN, 158 pages

⁵¹ American Society of International Law

2

Bilan en droit international communautaire et en droit comparé

Bilan en droit communautaire

Le programme d'action européen pour la gestion du risque inondation

La politique de prévention des incendies de forêt en Europe

Vulnérabilité urbaine : état des lieux dans une perspective européenne.

Le programme d'action de l'union européenne pour la gestion du risque d'inondation

The European Union action programme on flood risk management

Frédérique Martini

*Ministère de l'écologie, de l'énergie, du développement durable et de l'aménagement du territoire,
Direction de l'eau*

20 avenue de Ségur, F-75302 PARIS SP07

Tél : +33 (0)1 42 19 12 38, Fax: +33 (0)1 42 19 12 35, e-mail: frederique.martini@developpement-durable.gouv.fr

Résumé : Le programme d'action de l'Union européenne pour la gestion du risque d'inondation

La gestion du risque d'inondation est un sujet qui préoccupe grandement les pays de l'Union européenne. Aussi la Commission européenne travaille-t-elle sur le sujet depuis plusieurs années. Elle a publié une communication en juillet 2004 traitant de la manière d'améliorer la gestion du risque d'inondation en Europe.

Sur cette base, en octobre 2004, le Conseil des ministres européens de l'environnement a donné mandat à la Commission européenne de préparer, avec les États membres et les autres parties prenantes, un programme d'action concerté de l'Union européenne sur la gestion du risque d'inondation.

Ce programme est constitué de trois piliers essentiels: échanges d'information, financement et outil législatif.

Cette dernière composante consiste en la Directive 2007/60/EC du 23 octobre 2007 du Parlement européen et du Conseil sur l'évaluation et la gestion des inondations, en vigueur depuis le 26 novembre 2007. C'est une pierre importante de l'édifice qui vise à encourager et améliorer la gestion des risques liés aux inondations en Europe.

Abstract : The European Union action programme on flood risk management

The European union is highly concerned by the flood risk management. Then the European commission has been working on this subject for many years. In July 2004, the Commission presented a Communication on Flood risk management, flood prevention, protection and mitigation in Europe.

In October 2004 the Council agreed that, on this basis, the Commission and Member States, in consultation with other stakeholders, should develop and prepare a concerted European flood action programme. This program consists of three main pillars: exchange of information, financing and legal instrument.

For this last component the Directive 2007/60/EC of 26 October 2007 of the European parliament and of the council on the assessment and management of floods has been developed and has been into force since 26 November 2007. This is a key element in the process seeking the improvement of flood risk management in Europe.

I - Historique

Une réflexion et des travaux sur la gestion du risque d'inondation sont engagés depuis plusieurs années au niveau européen. Après l'établissement d'un « Guide des bonnes pratiques sur la prévention, la protection et la réduction des inondations » approuvé par les Directeurs de l'eau européens en juin 2003, la Commission européenne s'est engagée dans l'établissement d'un « Programme d'action de l'Union européenne pour la gestion du risque d'inondation ». Les étapes clés de la conception de ce programme s'enchaînent depuis juillet 2004.

A. Communication de la Commission européenne

En juillet 2004, la Commission européenne a publié une Communication sur la « Gestion des risques liés aux inondations - Prévention, protection et mitigation des inondations » [COM (2004)472 final]. Le Conseil des ministres européens de l'environnement d'octobre 2004 ayant examiné cette communication a mandaté la Commission européenne pour préparer un « programme d'action de l'Union européenne pour la gestion du risque d'inondation », avec les États membres et les autres parties prenantes.

Pour réaliser ce travail, la Commission européenne s'est adjointe l'expertise d'un Groupe consultatif d'experts (EAF), réunissant toutes les parties prenantes (États membres, pays candidats, ONG, Commissions hydrographiques internationales, ...).

B. Groupe d'expert consultatif

Les travaux de l'EAF, étalés de janvier à septembre 2005, ont consisté en 3 réunions des parties prenantes, destinées à :

- ⇒ informer les parties prenantes de l'avancement des travaux au niveau de l'Union européenne pour la gestion des risques d'inondation ;
- ⇒ consulter les parties prenantes sur les différentes composantes du programme d'action inondation de l'Union européenne.

Et un sous-groupe d'écriture s'est réuni 2 fois pour discuter et préparer le contenu des éléments essentiels d'une proposition législative portant sur la cartographie des inondations et les plans de gestion des risques d'inondation.

Les parties prenantes se sont ainsi entendues sur les grandes lignes du contenu du programme proposés à la Commission à titre consultatif.

C. Consultation publique sur Internet

Enfin, entre juillet et septembre 2005 la Commission européenne a mené une consultation du public sur Internet, pour recueillir l'avis des citoyens de l'Union européenne sur les grands axes du programme d'action en préparation.

Cette consultation a montré l'intérêt des citoyens de l'UE pour ce sujet et a permis à la Commission de conclure à un soutien des citoyens consultés à sa proposition de programme d'action.

Dès lors la concrétisation de la proposition s'est engagée avec l'objectif pour la Commission de proposer un « paquet inondation » aux ministres européens de l'environnement au mois de juin 2006.

D. Le paquet inondation

Une étude d'impact, conforme à la réglementation européenne dans le processus de préparation d'une Directive, a été publiée le 18 janvier 2006 [SEC(2006) 66 – 18.01.2006]. Elle a conclu à l'opportunité de développer un « paquet inondation » que la Commission a présenté au Conseil des ministres des 26-27 juin 2006. Il est composé de :

- ⇒ L'étude d'impact relative à la gestion des inondations
- ⇒ Un volet financement
- ⇒ Un volet concernant la facilitation de l'échange d'information et la recherche.
- ⇒ Un instrument législatif (une Directive)

Les trois derniers éléments constituent la proposition de programme d'action de l'Union européenne pour la gestion des inondations, préparée par la Commission.

II - Les différentes composantes du programme d'action de l'UE pour la gestion du risque d'inondation

Le principe qui sous-tend le programme d'action de l'UE pour la gestion du risque d'inondation est de promouvoir des mesures de coopération volontaires, liées et soutenues par un instrument législatif flexible.

A. Le financement du programme d'action

La Commission européenne privilégie une approche ciblée pour le financement du programme d'action, ayant recours aux fonds européens disponibles. Aucun de fonds spécifique pour la gestion des inondations n'a été envisagé. Les États membres sont invités à mobiliser les instruments suivants :

- ⇒ le fonds européen de solidarité pour les opérations de secours pour gérer les situations d'après crise;
- ⇒ les fonds structurels FEDER¹ et FSE², et le Fonds de cohésion de la période financière 2007-2013, sur le thème « environnement et risques » en particulier pour financer les opérations de gestion du risque ;
- ⇒ le développement rural : la prévention des inondations et les mesures de protection pourraient être incluses dans les programmes nationaux de développement rural .

B. Echange d'information et recherche

L'objectif de cette composante du programme d'action est de faciliter et d'encourager l'échange d'information, de connaissances et d'expériences dans le domaine de la gestion des inondations en Europe.

La Commission procède pour cela, en continu, à un recensement des réseaux d'échanges d'expérience ou de recherche qui travaillent sur le sujet, et les promeut, les fait connaître.

Les principes suivis sont de repérer les processus en cours et de privilégier une conduite par les besoins des États membres. Autant que possible les réseaux existants sont mobilisés.

Par exemple, les cercles d'échanges européens EXCIFF³ et EXCIMAP⁴, dédiés à l'échange d'expérience et de savoir-faire dans, respectivement, la prévision des inondations et la cartographie des inondations, ont été encouragés en leur temps par la Commission dans le cadre de cette composante du programme d'action de l'UE.

¹ Fonds européens de développement régional

² Fonds social européen

³ European exchange circle on flood forecasting

⁴ European exchange circle on flood mapping

Ces deux cercles d'échanges, qui ont à présent achevé leurs travaux (EXCIFF fin 2006 et EXCIMAP début 2008) réunissaient les expertises opérationnelles existantes en Europe chacun dans son domaine ; ils ont tous deux été co-pilotés par la France (MEDD⁵) et, respectivement, le JRC⁶ et l'Office fédéral de l'environnement Suisse.

C. Un instrument législatif : la Directive 2007/60/CE du 23 octobre 2007

La Directive comme instrument législatif est le choix fait par la Commission, suivant les résultats de l'étude d'impact. La proposition de Directive publiée par la Commission le 18 janvier 2006 [COM(2006) 15 final] s'est inspirée de la Communication de la Commission et des travaux de l'EAF.

Nota : La description qui en est faite ci-dessous se réfère à la version adoptée en fin de processus de négociation politique au Conseil européen et au Parlement, et entrée en vigueur le 26 novembre 2007.

III - LA DIRECTIVE 2007/60/CE DU 23 OCTOBRE 2007

La Directive 2007/60/CE du 23 octobre 2007 relative à l'évaluation et la gestion des risque d'inondation vise à « réduire les risques liés aux pour la santé et la vie humaine, l'environnement, le patrimoine culturel, l'activité économique et les infrastructures».

A. Principes généraux

La Directive est applicable à tout le territoire de la Communauté européenne et concerne donc toute rivière ou zone côtière de ce périmètre.

Elle est constituée de 3 composantes principales amenant à identifier le risque, le cartographier et le gérer.

Elle reprend l'unité de district hydrographique utilisée dans la Directive cadre sur l'eau [2000/60/CE] (DCE), mais en considérant des échelles de travail plus réduites pouvant être bassin hydrographique, sous-bassin ou portion de littoral.

B. Évaluation préliminaire du risque d'inondation

La première composante de la Directive consiste à réaliser une évaluation préliminaire des risques d'inondation.

Cette évaluation doit fournir les limites des bassins hydrographiques, la description des inondations survenues par le passé et des processus associés. Elle doit aussi prendre en compte autant que possible les plans de développement futurs, les probabilités d'inondations futures et les conséquences estimées des évolutions à long terme, en particulier liées au changement climatique.

Sur la base de cette évaluation, chaque bassin, sous-bassin ou portion du littoral doit être classé soit en zone sans aucun risque d'inondation potentiel significatif, soit en zone pour laquelle il est conclu qu'un risque potentiel significatif existe.

Pour cette deuxième catégorie, la Directive prévoit que les réalisations décrites ci-dessous, cartes des inondation et plans de gestion des risques, devront être menées par les États membres.

⁵ Ministère de l'écologie et du développement durable

⁶ Joint research centre – Commission européenne

C. Cartes des inondations

Sur les zones déterminées « à risque », des cartes des inondation seront à réaliser. Elles comprendront : des cartes des zones inondables qui présentent l'enveloppe des crues pour trois périodes de retour (fort probabilité, moyenne probabilité et événement exceptionnels), et des cartes des risques d'inondation exprimés en terme de nombre d'habitants, enjeux économiques, installation à risque, recensés dans les zones inondables.

Ces cartes conduisent ensuite à la conception de plans de gestion des risques d'inondation.

D. Plans de gestion des risques d'inondation

Les États membres devront préparer et mettre en œuvre des plans de gestion des risques d'inondation pour les bassins, sous-bassins ou portion de littoral réputés à risque par l'évaluation préliminaire.

Ces plans comprendront l'évaluation préliminaire et les cartes des inondations, les objectifs de gestion du risque d'inondation, ainsi qu'une synthèse des mesures à mettre en œuvre pour atteindre ces objectifs. Les mesures concerneront toutes les phases de la gestion du risque d'inondation (prévention, protection, préparation, intervention en cas d'urgence, réparation et re-examen).

Dans le respect du principe de subsidiarité, les objectifs de gestion du risque, les mesures à mettre en œuvre, leur hiérarchisation et les délais de réalisation seront décidés par les États membres eux-mêmes.

En outre les plans prévoient l'information du public et la coordination au sein des districts hydrographiques internationaux le cas échéant.

La coordination avec la DCE sur l'eau est à privilégier.

E. Calendrier de mise en œuvre de la Directive

Le calendrier de mise en œuvre de la Directive est le suivant :

- réalisation de l'évaluation préliminaire du risque d'inondation pour le 22 décembre 2001
- réalisation des cartes des inondations pour le 22 décembre 2013
- réalisation des plans de gestion des risques d'inondation pour le 22 décembre 2015

Les États membres pourront mobiliser les réalisations (cartes et plans) antérieures à la directive, ou programmés, dès lors qu'elles répondent aux exigences du texte.

Les États membres peuvent s'abstenir de réaliser une évaluation préliminaire des risques d'inondation s'ils ont décidé avant le 22 décembre 2010 de réaliser des cartes et plans conformes à la directive.

IV - Application en France

La Directive est entrée en vigueur le 26 novembre 2007.

Les États membres doivent à présent devront la transposer en droit national en vue de son application sur le territoire du pays, avant le 26 novembre 2009.

L'application de la Directive à la France s'appuiera le plus possible, en les prolongeant, sur les pratiques actuelles.

La transposition sera portée par un décret.

Pour la première évaluation préliminaire des risques, compte tenu de l'état d'avancement des atlas de zones inondables en France, la France mobilisera les possibilités d'exemption de réalisation offerte par le texte.

La cartographie des zones inondables, déjà bien engagée en France serait confortée et prolongée pour répondre aux exigences.

Les plans de gestion des risques d'inondation seront intégrés dans les schémas directeurs d'aménagement et de gestion des eaux (SDAGE) établis au niveau des bassins hydrographiques. Les mesures associés seront dans les programmes de mesure des SDAGE. Des programmes d'action pluriannuels et partenariaux entretenus par l'État et les collectivités locales seront encouragés pour établir les programmes de mesure.

V - Conclusions

Le programme d'action de l'UE pour la gestion des risques d'inondations est un exemple de mise en commun réussie des bonnes volontés. Elle se distingue notamment par l'approche visant à optimiser l'expérience acquise en Europe sur le sujet, et à encourager son partage.

La politique de prévention des incendies de forêt en Europe

Christian PINAUDEAU, *Secrétaire Général de l'Union Des Sylviculteurs du Sud de l'Europe.*

Résumé :

Even though the forest constitutes an essential stake as sustainable development and as fight against climate change, forest policies are falling off unexpectedly in most of the member states of the European Union.

The lack of strategy of the European Commission represents an obvious fact. Actually, in European policy, the help brought to the repairing of disasters has prevailed distinctly since 1999 over the actions of prevention and long-term management set aside for future generations.

Dans le cadre de cet exposé, je me dois d'évoquer les contours d'une politique de prévention des incendies de forêt à l'échelle de l'Union Européenne.

Il y a plus de 15 ans maintenant l'Union Européenne s'était engagée dans une politique très positive avec un dispositif qui apportait à chaque État membre exposé aux risques feux de forêt, une valeur ajoutée certaine par des financements autonomes. Avec le Règlement 2158/92 dédié à la prévention des incendies de forêt, les professionnels du secteur (avec ou sans les services des États concernés) pouvaient accéder directement aux cofinancements dédiés à cet effet.

En 2002 cette procédure originale a été abandonnée et, corrélativement, nous observons dans tous les pays du Sud de l'Europe un recul très net des budgets consacrés à la prévention feux de forêt. Situation d'autant plus paradoxale que nous assistons en même temps à une croissance régulière des risques et des départs de feu liés principalement à la pression urbaine : la socialisation des risques feux de forêt constitue un nouveau défi.

Situation qui ne fera que s'aggraver avec le processus de réchauffement climatique.

Vous l'aurez compris c'est un bilan négatif que je vais vous présenter aujourd'hui avec, en contrepartie :

- la prétention de vous démontrer le décalage qu'il y a entre l'existence d'un corpus juridique et son (in) application sur le terrain ;
- le poids du politique qui préfère le spectacle de la guerre du feu plutôt qu'une victoire sans bataille avec la prévention.

I – Des politiques nationales

Y-a-t-il une politique forestière nationale, si oui intègre-t-elle des mesures de prévention des risques feux de forêt ?

Sans doute, elle existe, juridiquement le plus souvent, dans la plupart des États membres. Mais l'essentiel des moyens étant consacré à la lutte contre les feux, les politiques de protection des forêts restent en réalité peu ou pas appliquées.

Il est difficile de procéder à une étude comparée à l'échelle des 27 pays de l'Union Européenne tant les situations sont différentes ; nous citerons quelques exemples du côté du Sud de l'Europe pour illustrer notre propos.

1. Un cadre juridique complet

Qu'il s'agisse de l'Espagne, du Portugal, de l'Italie, de la France, chacun de ces États pourrait présenter un catalogue très documenté sur la politique forestière qu'ils conduisent notamment en matière de protection contre les feux de forêt. Certains sont si parfaits¹ qu'il est permis de se demander pourquoi la forêt brûle.

Vis-à-vis de l'Union Européenne des Plans de Prévention des risques feux de forêt (qu'ils soient conçus au niveau départemental ou régional et/ou national) doivent être présentés et validés en contrepartie de demandes de financement. Pour ce faire l'arsenal juridique existe bien, tout est prévu : ainsi les États pourront répondre à toutes les demandes, à toutes les conditions d'éligibilité.

2. Quelle prévention

Mais les choses se compliquent dès que l'on examine le contenu, la portée des textes et l'Autorité qui les a produits, elles deviennent encore plus abstraites dès que l'on cherche des financements correspondants.

En effet, le terme de prévention peut recouvrir beaucoup de sens et de nombreuses confusions en découlent.

Pour un forestier, la prévention des risques de feu doit se traduire sur le terrain par la mise en Défense de la Forêt Contre l'Incendie (ce que nous appelons la D.F.C.I.). C'est dire que la forêt est aménagée en intégrant le risque par des pistes, avec des fossés, des ponts, des points d'eau, corollaires de la gestion sylvicole. Dispositif qui doit permettre de diminuer le potentiel de risque (prévention-réduction) et limiter ou ralentir la propagation du feu si malheureusement il y a un départ (prévention- limitation) .

Pour d'autres la prévention sera assimilée à des campagnes d'information, des outils pédagogiques, des panneaux, des films etc... Dans certains cas il est même permis de penser qu'il s'agit plus de propagande ou de campagnes de publicité pour les élus locaux².

Et enfin la prévention fait aussi l'objet d'une bataille entre les services qui sont censés la prodiguer cherchant ainsi à capter les crédits pour la formation, ou, et c'est le cas le plus courant, pour faire de la surveillance des massifs forestiers par des moyens terrestres et/ou aériens ². Dans ce cas nous sommes à la limite des fonctions de prévention et de prévision. Or, il ne faut pas oublier que détecter un feu c'est bien mais s'il reste inaccessible, la suite est connue : la forêt brûle³.

Mais il y a encore un autre processus qui vient ajouter à la difficulté de lecture des textes et de leur

¹ Congrès International de la Forêt Cultivée 3-7 octobre 2006 à Bilbao – page 57 voir Politique Forestière du Portugal

² cf. en Espagne, en Italie, dans le Sud-Est de la France, au Portugal etc...

³ La forêt des Landes de Gascogne qui s'étend jusqu'aux portes de Biarritz sur plus d'un million d'hectares connaît une politique exemplaire quant à sa protection : la stratégie depuis 50 ans privilégie la Prévention et tous les propriétaires forestiers paient une taxe à cet effet dans le cadre d'une ASA de DFCEI dans chaque commune. Et même s'il y a plus de départs de feux de forêts ici que dans la zone PACA, grâce à cette stratégie les corps de pompiers sont plus efficaces et donc le risque est maîtrisé.

application qui est liée à l'Autorité de décision. Déjà dans un État centralisé il n'est pas toujours aisé de vérifier si les décisions sont réellement appliquées et si les financements sont affectés à ce à quoi ils étaient destinés, mais dans un État de type Fédéral, c'est encore plus difficile.

Par exemple, en Espagne, les crédits nationaux avec leur cofinancement européen font l'objet de discussions et d'arbitrages avec chaque Autonomie. Et que croyez-vous qu'il arrive entre le financement des canadais ou de camions de pompiers et celui d'une piste forestière ou d'un point d'eau.. !

In fine les cofinancements qui retombent en forêt sont rares, absorbés qu'ils sont par les dépenses d'équipement des corps de pompiers à la charge des Autonomies et des collectivités locales.

Cet arbitrage entre la prévention et la lutte se fait toujours au détriment de la première, même si dans les textes elle est prioritaire.

A titre d'exemple, en France, il convient de lire la loi constitutionnelle du 1er mars 2005 et la comparer à la loi du 5 avril 1884 qui posait les principes de la sécurité civile. Le débat est toujours d'actualité (cf. notre article « Prévention ou la Guerre du Feu » – Groupe d'Histoire des Forêts Françaises).

3. La guerre du feu

Spectaculaire, donc médiatique, donc politiquement visible, la lutte contre les catastrophes, les accidents, les feux, est à chaque fois privilégiée et tous les moyens sont affectés à l'entretien de la guerre du feu.

Quel que soit le monument juridique pour favoriser le débroussaillage et la protection des forêts, l'absence de moyens financiers rend inopérants ces beaux dispositifs. C'est pourquoi vous verrez encore et encore des forêts brûler, hier au Portugal, aujourd'hui en Grèce et demain ... !

Il ne faut pas en déduire qu'il n'y a pas de financement pour la prévention, bien sûr il y a des subventions et chaque État peut fournir les budgets correspondants mais vous aurez compris qu'il ne sont pas à la hauteur des enjeux, des besoins de protection des forêts : ils sont sans commune mesure avec les moyens destinés à la lutte. Si 30 millions d'euros sont annuellement affectés, en principe, à la DFCI (prévention) en France, les moyens consacrés à la lutte dépassent le Milliard.

Dans cette chronique des feux de forêt annoncés, la France s'est distinguée récemment et il convient de le souligner en accordant une défiscalisation des cotisations versées par chaque propriétaire à une ASA de DFCI encourageant aussi la politique de prévention développée notamment dans les forêts du Sud-Ouest. Cas unique.

Cette dernière remarque m'incite à vous inviter à réfléchir aussi à cette problématique quand c'est l'État qui est propriétaire des forêts .. ! Quid.

Evoquant les financements, quelle est donc la position de l'Union Européenne dans ce domaine.

II – Union européenne : échec à la prévention

En préambule, rappelons qu'il n'y a pas de politique communautaire sur la forêt, celle-ci a toujours été traitée comme une question annexe à l'Agriculture, jusqu'à récemment.

Aujourd'hui la forêt fait partie de ces secteurs qui relèvent systématiquement du principe de subsidiarité. En publiant en 1992 le Règlement 2158 dédié à la prévention des incendies de forêt, la Commission, via

la DG Agriculture, avait choisi une politique dynamique axée sur les zones à risque et le développement des équipements de prévention en forêt (pistes, fossés, points d'eau etc...). Les fonds disponibles⁴ étaient directement accessibles aux propriétaires forestiers et à leurs associations, à charge pour eux d'aller solliciter un cofinancement régional ou national.

Dans cette procédure de financement autonome, la Commission apportait une véritable valeur ajoutée aux financements des investissements dans la prévention.

A la suite d'une initiative malheureuse du Parlement Européen, la Cour de Justice des Communautés Européennes a annulé le Règlement dans son arrêt du 25 février 1999.

A l'initiative du Parlement Européen...! Peut être pas tout à fait car le scénario le plus probable est le suivant :

Dans le cadre de la Commission, la DG ENV cherche à élargir son territoire de compétence notamment dans le domaine de la forêt, qui relevait jusqu'ici de la DG AGRI. La DG ENV a donc saisi la Commission Environnement du Parlement Européen et suggéré à celle-ci que la base juridique du Règlement 2158/92 était mal fondée. Elle soutenait notamment que la forêt relevait du domaine de l'Environnement et, à ce titre, soumise à la procédure de co-décision : argument qui a évidemment séduit le Parlement Européen qui cherche, lui aussi, à accroître son rôle. D'où le recours du Parlement Européen devant la C.J.C.E. pour faire basculer ce Règlement dans la politique Environnementale.

La C.J.C.E. a suivi cet argumentaire et a annulé le Règlement 2158/92 dans son arrêt du 25 février 1999 en précisant toutefois que le nouveau Règlement devait avoir le même objet que l'ancien, l'annulation dudit Règlement prenant effet le 30 décembre 2002.

Extraits

[...]

Sur la limitation des effets de l'annulation

22. Compte tenu de l'objet des règlements n°s 307/97 et 308/97, le plein effet de leur annulation pourrait porter un préjudice sérieux à la réalisation d'actions entreprises dans les États membres, avec le soutien de la Communauté, pour la protection de l'environnement. [...]

déclare et arrête :

2) les effets des règlements annulés sont maintenus en vigueur jusqu'à ce que le Conseil arrête, dans un délai raisonnable, de nouveaux règlements ayant le même objet.

[...]

Les conséquences de cette « initiative » ont été les suivantes :

1°/ La DG ENV a proposé en 2003 un nouveau Règlement « Forest Focus » au travers duquel elle s'attribue un rôle de « monitoring » mais qui dépasse très largement le domaine des incendies de forêt.

2°/ Etrangement, il est décidé que les travaux de prévention restent dans la sphère de la DG AGRI, ils ont été basculés dans le RDR, c'est-à-dire utilisant un dispositif financier totalement différent de l'ancien Règlement 2158/92 et selon une procédure qui échappe à la co-décision ... (?)

Autrement dit, dans les deux cas, ces nouveaux Règlements ne respectent pas juridiquement les termes de l'arrêt de la CJCE.

En fait, la répartition des « champs de compétence » entre les deux DG est le fruit d'un compromis, discret, interne à la Commission. Dans cette affaire le silence a dominé. La plupart des parlementaires européens

⁴ En dix ans ils n'ont jamais excédé 10 à 12 Millions d'euros par an entre les 15 pays de l'Union Européenne et pas toujours affectés aux équipements de prévention.
Union des Sylviculteurs du Sud de l'Europe

que nous avons saisis ignorait absolument tout du dossier. Le Groupe Consultatif Européen Forêt-Liège n'a pas été consulté !...

3°/ Corrélativement, la Commission a créé en 2003 le Fonds de Solidarité de l'Union Européenne (FSUE) pour financer la répartition des catastrophes.

Devant la réaction des groupes professionnels, notamment de l'USSE⁵ des initiatives ont été prises.

* La DG ENV a accepté de constituer un Groupe Expert Prévention des Incendies de Forêt en 2004. Il a rendu ses conclusions le 25 février 2005 insistant sur la nécessité de rétablir un système de financement autonome pour la prévention des feux de forêt.

* Le Parlement Européen, revenu sur ses positions, a adopté une Résolution le 18 mai 2006 (cf. Rapports Capoulas Santos pour la Commission Agriculture, G. Quécedo pour la Commission Développement Régional, E. Estrela pour la Commission Environnement) au terme de laquelle la nécessité de rétablir un financement autonome de la Prévention des feux de forêt a été soulignée.

Une autre Résolution prise après les incendies de l'été le 7 septembre a confirmé ce principe (idem en 2007 après les feux de forêt en Grèce).

Développer une politique de prévention des feux de forêt est une décision d'importance stratégique qui relève aussi bien du principe de précaution que de la protection civile : c'est une question d'intérêt général. La Commission Européenne doit aider, inciter par un dispositif additionnel les États membres à soutenir une politique de prévention car protéger la forêt c'est protéger l'Environnement : mais cet argumentaire, maintes fois soutenu auprès de la DG ENV reste lettre morte.

Désormais les mesures de prévention relèvent du FEADER, autrement dit la prévention des incendies de forêt est noyée dans le cadre du RDR, soumise aux arbitrages des filières agricoles et autres mesures de développement rural.

Parallèlement le Règlement Forest Focus a disparu dans une sorte de « fusion absorption » dans le Règlement Life +, autrement dit après avoir revendiqué le secteur forêt, celui-ci a complètement disparu, noyé dans une politique environnementale globale suivant l'objectif voulu par la DG ENV.

Par suite les crédits destinés à la prévention ont baissé, pratiquement dans tous les États membres.

Ainsi dans le cadre de l'Union Européenne, la forêt est redevenue politiquement invisible aussi bien du côté agricole que du côté environnement.

Lors d'un prochain feu, du haut de son hélicoptère survolant le désastre, chacun s'apitoiera et s'engagera, bien sûr, à prendre toutes les mesures nécessaires à la reconstitution. Le Fonds de Solidarité de l'Union Européenne, créé à cet effet, continuera d'assurer le spectacle.

⁵ Union des Sylviculteurs du Sud de l'Europe

Conclusion

Si nous n'agissons pas à temps, les générations futures seront incapables d'assurer la survie des forêts, car le temps est une variable qui ne s'ajoute pas.

En l'espèce, notre interpellation s'adresse à l'Union Européenne et aux États qui la composent, même si les Nations Unies ou la Banque Mondiale, auraient aussi intérêt à l'entendre.

Et cette interpellation est d'autant plus pertinente, considérant les nombreux discours officiels qui soulignent les rôles des forêts dans le monde sur la protection de l'Environnement, du Sommet de Rio à Johannesburg pour ne prendre que les « rendez-vous » les plus médiatisés, sans oublier les processus de certification de la gestion durable des forêts, le réchauffement climatique etc...

La forêt est une véritable usine de dépollution : de la réduction des gaz à effet de serre jusqu'à la protection contre l'érosion des sols, du maintien de la qualité des eaux jusqu'à son impact sur le climat et la production de produits forestiers naturellement renouvelables. A l'évidence protéger les forêts c'est protéger l'Environnement : c'est pourquoi la sauvegarde des forêts contre les risques devrait être la priorité n°1 des États forestiers.

Au contraire, nous assistons à un recul des politiques forestières dans la plupart des États membres de l'Union Européenne comme le prouve le modèle choisi par la Commission Européenne elle-même qui a préféré s'incliner devant le « syndrome sécuritaire » et financer les catastrophes et leur réparation, plus visibles, plus spectaculaires, plus médiatiques au lieu d'encourager une politique de prévention : action à plus long terme, certes plus discrète, mais qui sauve le TEMPS, ce dont les forêts ont le plus besoin. Sans lui elles ne pourront pas survivre : or, cette valeur, sans doute la plus précieuse pour l'avenir de l'humanité est négligée.

Ainsi l'Union Européenne a décidé de ne plus Agir mais de Réagir à la demande des États : ce choix coïncide au nom du principe de subsidiarité avec celui de la majorité des États et il nous appartient de dénoncer cette politique destructive de l'Environnement.

Et pendant ce temps là le Grenelle de l'Environnement bat son plein médiatique et Nicolas Hulot lance une nouvelle campagne de publicité intitulée : « dessine-moi un arbre et participe au défi de la terre. »

La messe est dite.

Christian Pinaudeau
Secrétaire Général de l'USSE
5 Novembre 2007

Bibliographie française :

- Conférences Internationales sur les Stratégies de Prévention – Bordeaux les 31 janvier et 1^{er} et 2 février 2002 et 6/7 Avril 2006 - Edition Préventique
- Revue Droit de l'Environnement Octobre 2004 n° 122.
- Revue Mensuelle Lexis Nexis juriscasseur Environnement – Avril 2005 page 18 et suivantes.
- « Les incendies de Forêts Autrefois » – H. Amouric 1985 – CERFISE Aix-en-Provence
- Politiques Forestières Comparées – Echec au Feu (115 pages – Christian Pinaudeau – 1987 – CAPC Bordeaux IV.
- Enquête FARE 1868 Les Maures et l'Estérel et le Sud-Ouest 1872
- Rapport Public de la Cour des Comptes 2000
- Loi de Finances 1983 – Document n°110 sur la Sécurité Civile
- Rapport H. Tazieff – Délégué aux Risques Majeurs 1983-84 (J.O. Septembre 2003 et Mai 1984)
- Angel ANGELIDIS – Direction Générale des Politiques Internes de l'Union au Parlement Européen – Août 2007 : « Évolution de la réglementation communautaire relative à la défense des forêts contre les incendies (DFCI) durant la période 1992-2013 ». Deux documents : Analyse et Synthèse.
- « Incendies de Forêt : prévention ou la guerre du feu » Christian Pinaudeau – Groupe d'Histoire des Forêts Françaises -27 Janvier 2007 à Paris- 15 pages.
- « La guerre du feu de forêt » Christian Pinaudeau – 4^{ème} Conférence Internationale sur les Incendies de Forêt – 13-17 mai 2007 à Séville .
- « Incendies de Forêts et Argent Public » - Paul-Henry Fleur – Editions Edisud Aix en Provence 2004. Collection « les Territoires du Risque ».
- Actes du 1er Congrès International de la Forêt Cultivée – Bilbao – Octobre 2006.

Vulnérabilité urbaine : état des lieux dans une perspective européenne

Bernard Guézo, *Responsable du groupe Risques au Centre d'Étude sur les Réseaux, l'Urbanisme, les Transports et les Constructions Publiques (Certu)*

Résumé :

La question de la vulnérabilité des villes aux catastrophes naturelles, médiatisée à la suite de la catastrophe de la Nouvelle-Orléans en août 2005, ne manque pas de préoccuper en Europe, du fait des événements qui ne manquent pas de se produire depuis quelques années (inondations, incendies, tempêtes...) alors même que se profile la perspective d'un changement climatique. Cette article, qui reproduit des éléments de la présentation faite à Biarritz le 8 novembre 2007, propose un état des lieux simplifié de cette question en plein développement.

Summary :

The challenge of urban vulnerability was particularly brought to light by the cyclone « Katrina » in the New Orleans in August 2005. Vulnerability is a current question in Europe, according to the repetitious events which have been occurring for many years : floodings, burnings, storms...In the same time, climate change draws up, as possibility of bigger hazards. A situation of this thema, in large expansion in European policy and research centers, is proposed through this article which use parts of the speaking in Biarritz the 8th November 2007.

L'exposition des sociétés humaines aux risques majeurs est plus ancienne que l'histoire des villes. Elle est attachée à celle des territoires et des communautés humaines. Platon¹ évoque dans le dialogue du Timée la fin de l'île Atlantide, qu'il situe environ 9 500 ans avant Jésus-Christ : « Mais dans le temps qui suivit, il y eut des tremblements de terre et des inondations extraordinaires, et, dans l'espace d'un seul jour et d'une seule nuit néfastes, tout ce que vous aviez de combattants fut englouti d'un seul coup dans la terre, et l'île Atlantide, s'étant abîmée dans la mer, disparut de même''. L'épisode biblique de l'Arche de Noé, retranscrit quant à lui un événement naturel qui s'est vraisemblablement produit environ 8000 ans avant Jésus-Christ. La ville est présente dans la Bible, mais les premiers témoignages de dommages causés aux villes par les éléments naturels nous sont véritablement donnés par l'antiquité grecque. Ainsi, Pline Le Jeune rapporte la disparition de Pompéi, et ses 2000 victimes, produite par l'éruption du Vésuve en 79 après Jésus-Christ.

La notion de vulnérabilité² urbaine, qui désigne ici la propension d'une ville à être gravement endommagée par un événement majeur, se distingue de celle d'exposition au risque. Elle la dépasse, car elle met en regard la ville, dans sa physionomie la plus intime, avec les agressions qu'elle peut subir, qui peuvent atteindre ses habitants, leurs biens et son patrimoine. Cette notion de vulnérabilité urbaine prend sens de part la modernité, car elle pose de façon implicite le principe de la responsabilité pleine et entière de l'homme dans ce qu'il réalise.

¹ 428-347 avant JC

² Vulnérabilité origine latin

La question émerge pour la première fois à l'occasion du débat qui secoue l'Europe à la suite du séisme dit de Lisbonne, qui survient le 1^{er} novembre 1755. La ville portugaise, capitale européenne des plus importantes, a été affectée par un tremblement de terre dont les conséquences ont été désastreuses, tant en nombre de victimes que du fait de la destruction de quartiers entiers³. Le retentissement est d'autant plus fort que l'onde de choc du séisme atteint les pays situés au nord de l'Europe dont la Suisse, où les lacs oscillent sous le phénomène de seiche⁴. Le tsunami qui se produit sur la côte portugaise provoque au droit de Lisbonne une vague d'une hauteur d'eau de 5 mètres. Les destructions causées par la secousse tellurique sont amplifiées par la pénétration de la mer sur le littoral bâti, et par les incendies qui se déclenchent dans la ville.

Voltaire, dans un interminable et éloquent "poème sur le désastre de Lisbonne" interroge sur l'injustice du monde et sur l'impuissance de Dieu à empêcher la souffrance humaine. Jean-Jacques Rousseau, dans une lettre dite "lettre de la Providence", datée du 18 août 1756, qu'il lui destine, déclare au citoyen de Ferney : "Sans quitter votre sujet de Lisbonne, convenez que la nature n'avait point rassemblé là vingt mille maisons de six à sept étages, et que si les habitants de cette grande ville eussent été dispersés plus également, et plus légèrement logés, le dégât eut été beaucoup moindre et peut-être nul".

Pour ramener à l'homme un débat que Voltaire élève au Divin, Jean-Jacques Rousseau ne pose pas la question du séisme sous un angle conventionnel, qui aurait pu être celui de l'entraide. La solidarité exprime en effet une façon efficace de limiter les conséquences d'un désastre. Elle est au coeur de la notion de résilience⁵ qui fait l'objet d'une attention particulière aujourd'hui. Elle se manifeste d'ailleurs après le séisme de 1755, même si les États qu'elle mobilise en priorité sont ceux qui disposent d'intérêts nationaux au Portugal. Le philosophe s'étonne sans retenue que l'homme n'ait pu empêcher le désastre. Ce faisant, il met en cause la grande ville dans son principe même, déniait à la métropole toute aptitude à assurer la sécurité de ses habitants. Il lance audacieusement le débat sur la ville dense, qui préoccupe encore les urbanistes de notre temps. Il s'insurge que l'on puisse esquiver la question, en se retranchant derrière la fatalité, ou, ce qui revient au même, en ne pensant pouvoir se protéger que de dangers parfaitement connus. La méconnaissance des conditions de la catastrophe ne peut justifier l'imprudence coupable et dédouaner l'homme de ses responsabilités. Rousseau en est convaincu, ici comme ailleurs, l'action de l'homme est pour lui davantage entachée d'erreurs que d'ignorance.

L'idée de « vulnérabilité urbaine », qui s'exprime ici pour la première fois, s'inscrit d'emblée dans une perspective européenne. Le débat sur la façon de concevoir les villes, voir de les reconstruire après sinistre, s'affranchit, hier comme aujourd'hui des frontières. Les questions qu'il soulève sont similaires ici et là en Europe, les expériences ont vocation à s'échanger, de même que les techniques. L'écho géophysique du séisme de 1755 sur l'arc méditerranéen montre qu'un aléa naturel peut concerner une large échelle géographique et frapper successivement plusieurs pays. Quelques années plus tard, en 1783, un séisme se produit effectivement en Calabre cette fois, qui provoque 30 000 morts, principalement des femmes et des enfants. Celui-ci ne suscite pas une attention de même nature que celle qui suivit la destruction de la capitale portugaise. Ce sont les géologues cette fois qui, sans doute interpellés par le premier séisme, se rendent dans la péninsule pour établir des relevés qui en établissent une retranscription précieuse.

Bien plus récemment, des événements ont frappé en Europe, qui rappellent la communauté de destin vis-à-vis du risque majeur : tempêtes de décembre 1999 balayant les pays de l'Europe de l'Ouest, inondations exceptionnelles touchant les villes d'Europe centrale (été 2002) et du Royaume-Uni (2007), canicule touchant de nombreux États européens (été 2003), incendies catastrophiques menaçant les périphéries urbaines du sud de la France et du Portugal (2003) et en Grèce (2007)...

³ Jean-Paul Poirier dans son livre "Le tremblement de terre de Lisbonne" décrit les effets du séisme et mentionne un ordre de grandeur vraisemblable de 10 000 morts sur une population de 150 000 personnes.

⁴ Un phénomène de seiche correspond à une oscillation libre de l'eau d'un lac ou d'une mer, non liée dans ce cas à la marée. Ce phénomène peut être dû à une situation particulière de pression atmosphérique ou à un séisme.

⁵ La résilience se définit communément comme la capacité d'un organisme de faire face à une agression qui le met en danger.

Dans un contexte devenu celui du changement climatique, les experts du Groupe International d'Étude du Climat (GIEC) tablent sur une accentuation des phénomènes extrêmes dans les prochaines décennies. Certains événements majeurs, qui ont affecté ces dernières années les zones habitées et les métropoles dans le monde, ont déjà troublé l'opinion publique par les effets de grande ampleur qu'ils ont provoqués : Tsunami d'Asie en décembre 2004, cyclone Katrina qui dévaste la Nouvelle-Orléans en août 2005. Préfigurent-ils des situations qui conduiraient à porter un nouveau regard sur la question de la vulnérabilité ? Au delà de la production d'événements hors norme, le changement climatique peut aussi induire en Europe, directement ou indirectement, des modifications de notre environnement physique, économique et social, qui élargissent le spectre de la vulnérabilité urbaine.

Sans qu'il soit besoin d'affirmer ici la responsabilité de l'homme dans la modification du climat de la planète, que quelques uns contestent encore, certaines catastrophes montrent de toute évidence que l'homme partage avec la nature la responsabilité de l'aggravation de certains aléas d'origine naturelle⁶. Les territoires, la façon dont l'homme les aménage et les occupe, les entretient, peuvent amplifier les phénomènes dangereux d'origine naturelle qui les affectent. De plus, la société contemporaine occidentale, y compris européenne, ne s'interroge pas, eu égard aux risques, sur les conditions de vie qu'elle légitime. Les catastrophes de 2004 ont ainsi révélé les risques sous-jacents à une mobilité inconsidérée : occupation touristique du littoral asiatique insouciante du risque Tsunami, ou, à l'opposé, à une immobilité forcée : populations modestes de la Nouvelle Orléans dans l'impossibilité matérielle de fuir le cyclone Katrina. Pour avoir été médiatisés, ces situations ne semblent pas, deux cent cinquante deux ans après Voltaire et Jean-Jacques Rousseau, avoir suscité un grand débat dans l'opinion publique mondiale.

Le triple contexte de l'exposition des territoires aux risques d'origine naturelle, des effets prévisibles du changement climatique et des excès de la modernité, fournit matière à rechercher une meilleure compréhension de la vulnérabilité urbaine, qui permette un jour, d'éclairer un débat dont les termes, tels qu'ils ont été remarquablement posés au siècle des Lumières, méritent d'être actualisés.

Si le génie de Rousseau, d'avoir posé le premier la problématique de la vulnérabilité urbaine, était allé jusqu'à « nommer » le concept, le cours de l'histoire en aurait-il été changé ? Rien n'interdit de l'imaginer, car la France qui s'engage au XIXe siècle dans la maîtrise des risques naturels, par la protection contre les aléas aurait pu le faire aussi par la maîtrise de la vulnérabilité. L'ingénierie qui se développe, héritière des noms illustres de Vauban⁷ et de Péronnet⁸, produit des ouvrages qui apprennent à résister aux éléments naturels comme à les contenir.

La loi du 28 mai 1858⁹ rend la puissance publique en mesure d'édifier des dispositifs de protection contre les inondations (barrages et digues). Cette intervention de l'État est attendue comme réponse aux crues de 1856, restées dans les mémoires pour avoir dévasté les grands bassins hydrologiques français, au moment même où les agglomérations s'étendent. La capacité technique de réduire la fréquence des événements, voir de circonscrire leurs effets, apparaît comme un gage de sécurité qui évite de se contraindre trop dans le développement de l'urbanisation. Mais les limites d'une réponse technique aux aléas, détachée des territoires, apparaissent très vite. Le décret-loi du 30 octobre 1935 qui instaure les plans de surfaces submersibles et abroge la loi de 1858, recentre l'action de l'État sur la préservation du libre écoulement des eaux. Il confie aux collectivités la responsabilité des travaux de protection.

L'action de l'État s'élargit à la prévention par la loi du 13 juillet 1982¹⁰ qui instaure le plan d'exposition aux risques (PER) et un dispositif assurantiel dit "Catastrophes Naturelles". Ce dispositif est basé sur la

6 Aléa naturel : Événement qui a pour origine un phénomène naturel, dont la probabilité est non nulle, qui a sa source et se développe initialement dans le milieu naturel. Source glossaire des risques naturels. MEDDAAD, DPPR

version provisoire automne 2007. Les effets du cyclone Katrina ont été aggravés par la rupture de digues.

7 Sébastien le Prestre (1633-1717), Sieur de Vauban, institué commissaire général des fortifications, architecte, ingénieur et aménageur, crée le corps des ingénieurs.

8 Jean-Rodolphe Péronnet (1708-1794), fondateur avec l'Intendant Trudaine de l'École des Ponts et Chaussées en 1747.

9 Loi du 28 mai 1858 relative à l'exécution des travaux destinés à mettre les villes à l'abri des inondations

10 Loi n°82-600 du 13 juillet 1982 relative à l'indemnisation des catastrophes naturelles, et son décret d'application du 3 mai 1984 instituant les plans d'exposition aux risques.

Loi modifiée par les lois du 25 juin 1990, du 16 juillet 1992, du 4 janvier 1994, 2 février 1995

solidarité nationale et sur la garantie apportée par l'État au travers de la Caisse nationale de réassurance. La loi du 2 février 1995¹¹ transforme le PER en plan de prévention des risques (PPR). PPR et dispositif CATNAT se complètent pour faire face aux événements exceptionnels que la protection technique ne peut empêcher.

Mais le triple dispositif de la protection, de la prévention et de la solidarité financière (il faudrait encore y ajouter l'organisation des secours) n'est cohérent que si le risque à couvrir ne s'amplifie pas au fil du temps. Ceci suppose que les territoires s'attachent à réduire leur vulnérabilité et que les aléas ne se multiplient pas. La maîtrise de la vulnérabilité et celle des aléas agissent ainsi comme deux forces de rappel à une occupation « libre » des territoires, dont on doit vérifier qu'elles jouent pleinement pour que le système de solidarité financière ne s'emballe pas.

Dans sa thèse sur la protection de Paris contre les inondations, Magali Reghezza¹² reconstitue la genèse de la notion de vulnérabilité. C'est aux États-Unis que les recherches sur cette notion sont menées par des sociologues et géographes, les premiers s'interrogeant sur le concept de catastrophe, les seconds sur la relation entre la nature et la société. Cette notion de vulnérabilité, qui se dégage progressivement à partir de 1976, montre que celle-ci ressort de conditions socio-économiques qui touchent directement les populations ; la vulnérabilité est produite par la société elle-même. Elle traduit surtout une interface entre, d'un côté un milieu dont la valeur est donnée par l'homme : population, activités, patrimoine culturel ou naturel, et de l'autre des phénomènes physiques, dangereux par leur propension à produire des dommages.

Le concept de « vulnérabilité urbaine » que nous proposons d'introduire ici traduit une extension du concept de vulnérabilité, de l'homme et de ses biens, aux villes et aux territoires urbanisés. Il est nécessaire d'en faire davantage qu'un abus de langage. L'urbain peut être considéré comme une interface pertinente entre les populations et l'aléa, pour poser la question de la vulnérabilité au risque majeur. Cette interface est active car la structure urbaine se transforme et, par là même, elle modifie le risque dans le sens de l'amplifier, de le déplacer ou de le réduire.

La ville contemporaine ne se prête pas à une qualification simple de sa vulnérabilité. Par ses extensions géographiques, liées à la mobilité ou "techniques", liées aux réseaux, elle complexifie la question du risque¹³. Mais il n'est pas possible d'affirmer qu'elle l'aggrave ou le réduise, sauf à comparer deux situations entre elles. La nature des risques change selon les transformations urbaines mêmes. Certains s'estompent tandis que d'autres peuvent apparaître dans les nouveaux « process » qui affectent les territoires. Les risques émergents se révèlent souvent en différé de temps, sans que l'on soit en mesure de les identifier en amont.

Différentes approches conceptuelles de la vulnérabilité urbaine sont envisageables. La représentation proposée ci-après permet de décrire une entité urbaine de type « quartier urbain ». L'entité que nous envisageons ici est constituée d'un cadre bâti, d'une population, d'un certain nombre de services et de réseaux urbains. Vis-à-vis des aléas qui peuvent se produire, la vulnérabilité de l'entité urbaine s'inscrit dans les différents facteurs physiques, sociétaux et d'interdépendances qui la définissent et dans les interfaces qui s'établissent entre ceux-ci. Sur cette base, il nous est possible de proposer une représentation de l'entité urbaine, qui permette d'explicitier sa vulnérabilité.

Nous proposons de décomposer la dimension physique comme la somme de deux composantes que nous qualifierons de géographique et structurelle. La « composante géographique » marque l'interaction physique de l'entité urbaine avec les facteurs d'agression. Elle révèle la relation qui s'opère entre les pratiques menées en urbanisme et en aménagement, et le territoire physique, eu égard à la problématique de l'aléa.

¹¹ Loi n°95-101 du 2 février 1995 relative au renforcement de la protection de l'environnement, dite loi Barnier.

¹² Magali Reghezza Réflexions autour de la vulnérabilité métropolitaine : la métropole parisienne face au risque de crue centennale, Université Paris X Nanterre, 2006

¹³ Le risque est habituellement considéré, par les ingénieurs, comme le croisement d'un aléa par des enjeux vulnérables

Ainsi, l'urbanisation du lit majeur d'un fleuve, qui modifie la morphologie du territoire dans sa relation avec la crue, est un exemple d'amplification ou de déplacement de l'aléa naturel. La « composante structurelle » interpelle la fabrication de la ville, dans la relation qui s'opère entre ses éléments constitutifs - dans ce qu'ils peuvent être soumis à des aléas - et les valeurs qui sont à protéger, patrimoniales, mais aussi humaines et économiques. Les facteurs à considérer sont les formes du bâti, les matériaux utilisés, la conception des réseaux, la localisation des fonctions urbaines... Les réseaux techniques (énergie, eau, assainissement) sont perçus comme facteurs de vulnérabilité pour la ville, du fait qu'ils peuvent défaillir. Mais ceux-ci donnent aussi une liberté dans la distribution spatiale des fonctions urbaines, qui peut participer à réduire le risque, répondant ainsi au principe posé par Jean-Jacques Rousseau d'éviter la concentration urbaine excessive.

La dimension sociétale est également constituée de deux composantes, que nous qualifierons d'organisationnelle et de sociale. La « composante organisationnelle » traduit la capacité d'action attachée au quartier (services municipaux, dispositif d'alerte...) et son mode de fonctionnement. La « composante sociale » s'inscrit sur le double fonds de la vie privée et des activités exercées. Elle exprime l'aptitude de la population à tisser du lien, à exprimer des solidarités, susceptible d'agir face à des situations défavorables ou perturbantes. Elle recouvre les pratiques sociales.

Le cinquième facteur qu'il est utile d'identifier et de caractériser, c'est celui de la correspondance assurée avec des éléments qui sont externes à l'ensemble urbain considéré. Cette « composante externe » peut prendre des formes techniques (cas de réseaux urbains), fonctionnelles (cas des décisions qui sont prises en dehors du quartier), mais aussi sociétales (conditions de la mobilité). Elle traduit encore l'image du quartier dans la ville, qui détermine sa place dans l'agglomération.

Ces composantes sont représentées dans le profil ci-après :

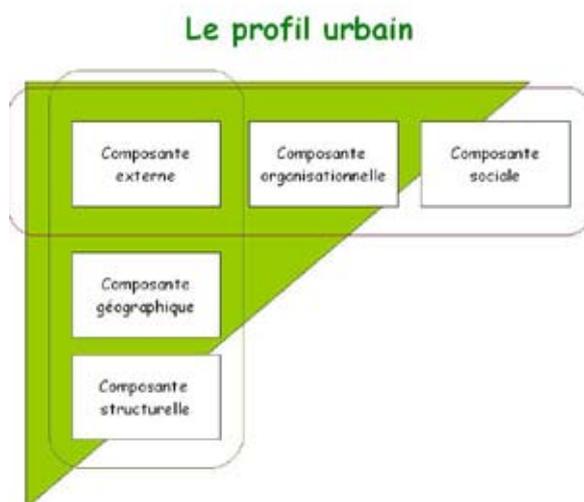


Illustration 1: Profil urbain de détermination de la vulnérabilité. Source Bernard Guézo

Le profil urbain ne se prononce pas a priori sur le caractère favorable ou défavorable des facteurs qui définissent ses composantes. Ces facteurs peuvent en effet jouer différemment selon l'aléa considéré.

Les composantes interfèrent entre elles, dans des relations qui expriment la vulnérabilité à un aléa donné. Chaque composante doit être analysée, placée sous le regard des quatre autres. Si l'on prend l'exemple d'un quartier inondable, la composante géographique du profil urbain s'exprime par la cartographie des îlots urbains inondés, caractérisée par une hauteur d'eau, une vitesse de courant et la vitesse de montée

des eaux : mais elle prend sens relativement aux composantes « structurelle » relatives à la nature du bâti, à sa forme et aux fonctions qui y sont attachées, « organisationnelle » liée à la façon dont l'inondation peut être gérée et perturber le fonctionnement urbain, et « sociale » exprimant l'aptitude des habitants à faire face par eux-mêmes à l'évènement et à ses conséquences. Ces composantes et leur articulation entre elles déterminent la vulnérabilité urbaine à certaines situations.

Il convient de remarquer que la réglementation européenne se préoccupe depuis une trentaine d'années de la question de la vulnérabilité des territoires. Des directives européennes ont été adoptées dès 1979 pour la protection des milieux naturels et des biotopes¹⁴. Deux directives successives sont intervenues en 1982 et 1996 pour la prévention du risque industriel¹⁵. La directive SEVESO II de 1996 intègre dans son article 12, une obligation pour les États-Membres de maîtrise de l'urbanisation au voisinage des sites industriels dangereux.

La directive qui vient d'être adoptée en 2007, relative au risque inondation¹⁶, poursuit le double objectif de protection des personnes, des biens et des activités, et de prévention des pollutions. Elle prévoit l'établissement d'un plan de gestion globale par bassin versant soumis aux risques. Chaque État-Membre est en charge de définir la nature et le contenu de ce plan. Les réflexions pour la transposition de ce texte au contexte français sont en cours. Cette première directive relative au risque naturel fait ressortir le besoin d'approche cohérente à l'échelle des grands bassins versants, conciliant tout à la fois les dimensions techniques et sociétales.

La directive introduit à une démarche ambitieuse. Elle nécessite que des outils et des méthodes puissent se déployer de façon cohérente dans chaque pays-membre pour sa mise en oeuvre. Le projet ERANET-Crue participe de cet objectif. Il est destiné à fédérer en Europe les programmes de recherche relatifs à l'inondation, sur les politiques et les financements nationaux. La photographie que l'on obtient des travaux menés, montre que ceux-ci sont prioritairement centrés sur les sciences de la nature et les disciplines techniques ; ils s'ouvrent de façon très récente aux approches socioéconomiques et à la pluridisciplinarité. Le schéma ci-après témoigne de ce déséquilibre :



Dessin 1: Études européennes recensées dans le cadre du projet Eranet-Crue. Source MEDAD et CEMAGREF

14 directives 79/409 Oiseaux du 2 avril 1979 concernant la conservation des oiseaux sauvages, directive 92/43 du 21 mai 1992 concernant la conservation des habitats naturels ainsi que de la faune et de la flore sauvages et directive 2000/60 du 23 octobre 2000, établissant un cadre pour une politique communautaire dans le domaine de l'eau
 15 Directive 82/501 du 24 juin 1982 dite SEVESO et directive 96/82 du 9 décembre de 1996 dite SEVESO II
 16 Directive 2007/60 du 23 octobre 2007 relative à l'évaluation et à la gestion des risques d'inondation

La préoccupation de maîtrise de la vulnérabilité aux inondations implique de croiser les approches des sciences techniques et des sciences sociales. L'une des préoccupations d'ERANET-Crue est justement d'évaluer l'efficacité et l'efficience des mesures non structurelles de gestion du risque inondation. Les sept projets retenus en 2007 portent sur la préservation et la restauration des plaines inondantes, les petits bassins urbains, les bassins de montagne et la perception des habitants.

Les métropoles européennes enfin se préoccupent d'une gestion globale du risque. En Angleterre, la ville de Londres s'est dotée d'une stratégie pour faire face aux conséquences des montées des eaux de la Tamise du fait du changement climatique. En Allemagne, la ville-État de Hambourg, traversée par l'Elbe, montre sa capacité d'intégrer la contrainte inondation dans la mise en oeuvre du projet Hafen-City, d'extension du centre-ville sur une superficie de 115ha. Les villes de Dresde et de Cologne ont un projet commun d'évaluation de leur vulnérabilité et de leur capacité à faire face à l'évènement majeur. Les villes européennes, associées dans le projet Interreg IIIC SETRIC (SEcurity and TRust in Cities)¹⁷, ont montré leur capacité de mettre en commun leurs savoir-faire, en s'affranchissant des différences culturelles et institutionnelles, liées à l'organisation administrative de chaque État, pour avancer dans un management global du risque. Enfin, l'Association Française de Prévention des Catastrophes naturelles (APCN) a mis en place un cadre d'échanges avec la plateforme suisse PLANA et le DKKV allemand, appelée à s'élargir à d'autres pays, destinée à accroître les passerelles entre prévention des risques et gestion de crise..

Alors que le défi du changement climatique se présente, toutes ces initiatives convergent vers une structuration à l'échelle européenne d'une démarche cohérente de maîtrise de la vulnérabilité des territoires urbains, qui bénéficiera prioritairement au risque inondation, mais dont les bénéfices pourront s'étendre aux autres risques. Mais il reste encore beaucoup à faire pour harmoniser les points de vue des politiques et des techniciens, pour construire une vision commune aux États européens, pour partager entre chercheurs et techniciens les approches et les outils.

La volonté de réduire la vulnérabilité aux risques naturels s'exprime de façon forte en France, comme une priorité de la politique publique de prévention des risques.

Des démarches de longue haleine sont engagées à l'échelle des bassins versants. Sur la Loire, les premières études de réduction de la vulnérabilité ont été engagées en 1997, pour traiter successivement des secteurs des entreprises, de l'agriculture, du logement et des particuliers. Ce sont 300 000 habitants qui sont concernés en cas de grande crue du fleuve, 115 000 logements, 14 000 entreprises et 72 000 emplois. Pour réduire la vulnérabilité de la région parisienne aux inondations, l'Institution Interdépartementale des Barrages Réservoirs de la Seine et de ses Affluents (IIBRSA) a prévu, après des études préalables d'évaluation de la vulnérabilité, la mise en oeuvre d'un Plan Seine de 2007 à 2013. Ce sont deux millions de personnes et 170 000 entreprises qui sont concernées. Un Plan Rhône est encore en cours de réalisation.

Des travaux sont également menés pour agir à l'échelle des quartiers inondables. Le séminaire tenu à Béziers en mars 2006, organisé par le Ministère de l'Ecologie, du Développement et de l'Aménagement Durable, en partenariat avec la ville de Béziers¹⁸, a montré l'intérêt de mobiliser les outils de la gestion urbaine pour traiter les problématiques des quartiers inondables. La récente circulaire ministérielle du 3 juillet 2007 demande ainsi que des stratégies locales de prévention des risques soient élaborées en partenariat entre les collectivités locales et les services de l'État.

Si les inondations sont une préoccupation majeure, la prévention du risque sismique est également active. Un plan séisme national est en cours de mise en oeuvre sur la période 2005-2011, dont un volet important porte sur les Antilles françaises.

¹⁷ Il s'agit des villes de Cologne (Allemagne), Bologne (Italie), Sienne (Italie), Naesved (Danmark), Prague (Tchéquie), Paris et Marseille, mais également de l'Institut Fraunhofer (Allemagne) et du Certu (MEEDDAT, Lyon)

¹⁸ Séminaire des 6 et 7 mars 2006 "Réduction de la vulnérabilité des personnes et des biens aux inondations, tenue avec l'appui du Certu et du CETE Méditerranée

Nous avons vu par le biais de Jean-Jacques Rousseau que la conscience de la vulnérabilité devait primer sur la connaissance précise des aléas. Pour autant, pour répondre à la nécessité de protéger les villes contre les inondations, l'action publique a agi prioritairement sur les aléas. Mais la difficulté de les maîtriser complètement renvoie bien cette fois à la connaissance de la vulnérabilité urbaine. C'est en comprenant mieux comment s'exprime celle-ci, que le risque pourra être réduit.

La pertinence du principe posé par Jean-Jacques Rousseau n'est pas mise en défaut. Elle s'impose même aujourd'hui si l'on veut que des mécanismes de solidarité puissent agir dans la durée. Une reformulation ne semble pas nécessaire pour qu'elle soit comprise dans notre contexte contemporain. La préoccupation de vulnérabilité urbaine, élargie aux différentes natures de risques, ouvre directement sur une « feuille de route », celle d'une mesure de la ville durable que N.H. Richardson définissait déjà en 1989 comme l'introduction d'un processus de changement dans l'environnement urbain, favorable au développement économique respectueux des ressources, attentifs à la santé des individus, à la collectivité humaine et à l'écosystème. La vulnérabilité urbaine devient bien alors une façon d'évaluer ce processus de changement, qui permette de suivre la façon dont la ville se transforme et s'adapte.

Bibliographie sommaire

CGPC L'action publique face aux risques. Lyon, 23 et 24 septembre 2004. Actes du colloque.

COLLIN Claude Risques urbains - Union européenne - Prévention et gestion des risques 1995

COMBE Claire , La ville endormie ? Le risque d'inondation à Lyon. Approche géohistorique et systémique du risque de crue en milieu urbain et périurbain. Thèse de doctorat en géographie et aménagement Université Lumière Lyon 2, 2007

COMITÉ INTERMINISTÉRIELLE DE L'ÉVALUATION DES POLITIQUES PUBLIQUES. La prévention des risques naturels Rapport d'évaluation La documentation Française, 1997

ERANET-CRUE, Programmes de recherche nationaux sur la gestion du risque inondation en Europe, Messages clés, janvier 2007.

GUÉZO Bernard et VERRHIEST Ghislaine, Réduire la vulnérabilité urbaine aux risques majeurs, Technicités n° 108 du 23 avril 2006.

GUÉZO Bernard et VERRHIEST Ghislaine Collectivités : comment aborder la question des risques ?, Technicités n° 135 du 23 septembre 2007.

MARIANI Thierry Rapport du 3 novembre 1994 de la Commission d'enquête parlementaire sur les causes des inondations et les moyens d'y remédier.

MINISTÈRE DE L'ÉCOLOGIE ET DU DÉVELOPPEMENT DURABLE/DPPR, Séminaire de Béziers des 6 et 7 mars 2006, Réduction de la vulnérabilité des personnes et des biens aux inondations, Actes du séminaire, décembre 2006.

MINISTÈRE DE L'ÉCOLOGIE, DU DÉVELOPPEMENT ET DE L'AMÉNAGEMENT DURABLES /DPPR, circulaire ministérielle du 3 juillet 2007 relative à la consultation des acteurs, la concertation avec la population et l'association des collectivités locales, dans les plans de prévention des risques naturels (PPRN° .

POIRIER Jean-Paul, Le tremblement de terre de Lisbonne Odile Jacob, octobre 2005.

PONTON André et al., 1989, Catastrophe de Nîmes : rapport de la mission technique, Secrétariat d'état chargé de la prévention des risques technologiques et naturels majeurs, 28 mars 1989, Document dactylographié.

PROVITOLO Damienne Risque urbain, catastrophes et villes méditerranéennes, thèse Université de Nice Sophia-Antipolis, 2002.

REGHEZZA Magali Réflexions autour de la vulnérabilité métropolitaine : la métropole parisienne face au risque de crue centennale, Université Paris X Nanterre, 2006.

2

Bilan en droit international communautaire et en droit comparé

Bilan en droit comparé

Le paradoxe de la non protection des forêts en Grèce

La législation relative à la gestion du risque inondation aux Pays Bas

La prise en compte du risque sismique dans la construction
et la réhabilitation-approches française et européenne.

Le paradoxe de la non-protection des forêts en Grèce

par **Sophia PAPAPOLYCHRONIOU**, *Docteure en Droit*

Abstract

Last year's forest fires in Greece revealed the lack of credible environmental policy, in contrast with the constitutional duty that the State protect forests and organize a rational planning of human activities and ecosystems. This paradoxical situation comes from longstanding malfunctions of the rule-making process. The absence of adequate preventive and repressive rules continue to jeopardise forest zones and undermine citizens' confidence in the rule of law. As a consequence, courts and especially the Supreme Administrative Court of Greece, the Greek Council of State, have been engaged in dynamic methods of constitutional and statutory interpretation, in an effort to insure a high-level protection and restore Law's authority. Yet, this activist stance of the judiciary not only provoked serious frictions with the political branches; it gives also rise to some efficiency concerns.

Les incendies de forêt de l'été 2007 en Grèce ont clairement montré les insuffisances du système de prévention et des moyens de lutte déployés par les pouvoirs publics.

Néanmoins, depuis l'entrée en vigueur de la Constitution de 1975, la Grèce dispose d'un réseau de dispositions constitutionnelles organisant un régime protecteur complet pour la forêt.

D'abord, la forêt bénéficie de la protection générale garantie à « l'environnement naturel ». Selon l'article 24 §1 de la Constitution grecque, cette protection « constitue une obligation de l'État et un droit de chacun ». Ensuite, la forêt bénéficie d'une protection constitutionnelle spécifique, organisée autour de deux garanties essentielles. La première protège les forêts et les espaces boisés existants en interdisant toute modification de leur affectation, sauf lorsque « leur exploitation agricole ou une autre utilisation imposée par l'intérêt général est prioritaire pour l'Économie nationale »¹. Une seconde garantie vient protéger les forêts et les espaces boisés à l'infini, malgré le changement de régime de leur propriété et en dépit de leur éventuelle destruction. Ainsi, si les forêts et espaces boisés privés peuvent être expropriés par l'État, « leur qualité

¹ L'article 24§1 de la Constitution dispose: « La protection de l'environnement naturel et culturel constitue une obligation de l'État et un droit de chacun. En vue de sa sauvegarde, l'État est obligé de prendre des mesures spéciales, préventives ou répressives, dans le cadre du principe du développement durable. La loi règle les matières relatives à la protection des forêts et des espaces forestiers. La mise en place d'un registre des forêts constitue une obligation de l'État. La modification de l'affectation des forêts et espaces forestiers est interdite, à moins que leur exploitation agricole ou un autre usage, imposé par l'intérêt public, ne soit prioritaire pour l'Économie Nationale ». Sur le réseau de dispositions constitutionnelles, protectrices de l'environnement en général, v. PAPADIMITRIOU, G. = ΠΑΠΑΔΗΜΗΤΡΙΟΥ, Γ. Το περιβαλλοντικό Σύνταγμα. Θεμελίωση, περιεχόμενο και λειτουργία. Νόμος και Φύση, 1994, p. 375-397 ; SIOUTI, G. = ΣΙΟΥΤΗ, Γ. Εγχειρίδιο δικαίου περιβάλλοντος. Αθήνες-Komotini : Αντ. Ν. Σάκκουλας, 2003, p. 23 s.; KOUTOUPA-RENGAKOS, E. = ΚΟΥΤΟΥΠΑ-ΡΕΓΚΑΚΟΥ, Ε. Δίκαιο του περιβάλλοντος. Αθήνες-Thessalonique : Σάκκουλας, 2007, 2e éd., p. 21 s.

forestière » reste néanmoins « inchangée »². Quant aux forêts et aux espaces boisés, publics ou privés, qui auraient été détruits par incendie ou pour une autre cause, ils maintiennent leur affectation forestière antérieure et sont obligatoirement soumis au reboisement³.

L'obligation de protection et le droit à l'environnement forment les deux volets indissociables de la « Constitution environnementale »⁴ en Grèce. C'est autour de ceux-ci que s'organise la répartition des compétences normatives en matière de protection de l'environnement en général et de la forêt en particulier.

D'un premier point de vue, l'obligation constitutionnelle, à la charge de l'État, fait de ce dernier le garant principal de la protection de l'environnement. La Constitution met en place un « ordre public écologique⁵ », au sens où les intérêts environnementaux relèvent de la responsabilité de l'État et sont essentiellement garantis par le biais d'institutions de droit public, telles que la planification à grande échelle des utilisations du sol et des ressources ou la réglementation des activités productives. L'utilisation d'outils de protection basés sur les mécanismes du marché ne peut avoir qu'un caractère complémentaire, dans les limites imposées par l'ordre public environnemental⁶.

La jurisprudence a pris très au sérieux l'obligation de protection publique de l'environnement, suivant l'article 24 § 1 de la Constitution. Dès 1977, le Conseil d'État grec en a reconnu la normativité en se séparant ainsi des interprétations antérieures qui y voyaient une simple directive à l'égard du législateur, équivalant à un objectif de valeur constitutionnelle⁷. Selon le juge administratif grec, « les dispositions de l'article 24 § 1 [...] de la Constitution forment des impératifs à l'égard du législateur qui doit apprécier, à chaque circonstance précise, la nature et la portée de la protection de l'environnement [...] »⁸. De même, les impératifs constitutionnels de protection de l'environnement produisent un effet direct à l'égard de l'Administration qui est tenue de prendre en considération les intérêts environnementaux lors de l'appréciation de l'intérêt général, et cela « même en l'absence de dispositions législatives protectrices »⁹.

Depuis, la jurisprudence n'a cessé d'affiner le contenu de l'obligation constitutionnelle qui pèse sur les pouvoirs publics. D'une simple prise en considération en tant que paramètre de l'intérêt général, on est passé à une exigence de protection complète et efficace de l'environnement¹⁰. Désormais, l'article 24 § 1 de la Constitution fonde une obligation de l'État « d'adopter des actions positives pour la sauvegarde du bien protégé et, en particulier, de prendre les mesures législatives et réglementaires adéquates, préventives aussi bien que répressives, en s'ingérant si nécessaire dans l'activité économique ou toute autre activité individuelle ou collective »¹¹.

D'un second point de vue, l'idée de l'État-garant a comme corollaire un droit subjectif permettant à chacun de résister aux atteintes à l'environnement et d'intervenir pour préserver l'équilibre écologique souhaité¹².

2 Article 117§4 de la Constitution : « L'expropriation de forêts ou d'espaces forestiers appartenant à des personnes physiques ou morales de droit privé ou public est exclusivement autorisée au profit de l'État et pour des raisons d'utilité publique, selon les dispositions de l'article 17 [organisant les bases constitutionnelles de l'expropriation pour cause d'utilité publique], leur caractère forestier restant néanmoins inchangé »

3 Article 117§3 de la Constitution : « Les forêts domaniales et privées et les espaces forestiers qui ont été ou seraient détruits par incendie ou dénudés d'une autre manière, ne perdent pas pour cette raison leur caractère acquis avant leur destruction et sont obligatoirement proclamés espaces à reboiser, leur affectation à tout autre but étant interdite »

4 Terme initié par le professeur G. Papadimitriou pour qualifier le réseau de garanties constitutionnelles de protection de l'environnement. V. Το περιβαλλοντικό Σύνταγμα. Précité, p. 375.

5 DEKLERIS, M. = ΔΕΚΛΕΡΗΣ, Μ. Ο δωδεκάεδελτος του περιβάλλοντος. Αρχές της βιωσίμου ανάπτυξης. Νόμος και Φύση, 1995, p. 311 et s. KOUTOUPA-RENGAKOS, E. Δίκαιο του περιβάλλοντος. Précité, p. 73 et s.

6 DEKLERIS, M. Ο δωδεκάεδελτος του περιβάλλοντος. Précité, p. 315. KOUTOUPA-RENGAKOS, E. Δίκαιο του περιβάλλοντος. Précité, p. 120. La contractualisation du droit de l'environnement et l'appropriation privée des biens environnementaux représentent les deux principales alternatives au modèle classique d'une protection publique de l'environnement. Pour une critique de ces deux alternatives, v. F. OST, in La nature hors la loi. Paris : La découverte, 2003, spécialement, p. 120 et s. et 134 et s.

7 Sur cette interprétation, v. notamment, LEVENTIS, G. = ΛΕΒΕΝΤΗΣ, Γ. Τα κοινωνικά δικαιώματα του πολίτη. Το Σύνταγμα, 1976, p. 185.

8 Conseil d'État grec [dorénavant : CE] (Ass. pl.) 811/1977, Το Σύνταγμα, 1977, p. 445.

9 CE (Ass. pl.) 811/1977, précité, p. 445. V. aussi, CE (Ass. pl.) 3146/1986, Το Σύνταγμα, 1987, p. 146 ; CE 363/1990, Το Σύνταγμα, 1990, p. 627 et BACOYANNIS, C. Chronique-Grèce, AJC, 1990, 707-708.

10 Sur cette évolution, v. DELLIS, G. = ΔΕΛΛΗΣ, Γ. Από το καρνάγιο της Πύλου στο ορυχείο της Κασσάνδρας. Η « βιώσιμη ανάπτυξη », μεταξύ δικαιοπλασίας του δικαστή και μυθοπλασίας της θεωρίας. In : Τιμητικός Τόμος Συμβουλίου της Επικρατείας. Athènes-Komotini : Ant. N. Σάκκουλας, 2004, p. 1062-1086.

11 CE (Ass. pl.) 2755/1994, Νόμος και Φύση, 1995, p. 487, note K. REMELIS ; CE 2731/1997, Νόμος και Φύση, 1998, p. 442, note X. KONDIADIS ; CE 2818/1997, Νόμος και Φύση, 1997, p. 603, note M. STAMATOPOULOU ; CE (Ass. pl.) 613/2002, Εφημερίδα Δημοσίου Δικαίου και Διοικητικού Δικαίου [dorénavant : ΕΑΔΔ], 2002/3, p. 571, note A. PAPAΚONSTANTINOY.

12 Un tel droit subjectif est susceptible de résister efficacement aux tendances monopolistiques de l'État-garant au cas où ce dernier revendiquerait un rôle exclusif dans la détermination des standards de protection environnementale. VIDALIS, T. = ΒΙΔΑΛΗΣ, Τ. Πέρα από τον προστατευτισμό: Αναζητώντας μια ατομική ελευθερία στο περιβάλλον. In : Χαρισόσυνα Α. Μάνεση. Τ. II, Athènes-Komotini : Ant. N. Σάκκουλας, 1998, p. 23-34 ; STAMATIS, K. = ΣΤΑΜΑΤΗΣ, Κ. Βιώσιμη ανάπτυξη και οικολογική διάσταση της ιδιότητας του πολίτη. Νόμος και Φύση, 1995, p. 10-26.

Même avant son inscription dans l'article 24 § 1, la jurisprudence dégageait un tel droit à partir de l'obligation de protection de l'environnement qui pèse sur l'État, la seule qui figurait dans la version originale de la Constitution. Dans un premier temps, seule la protection constitutionnelle des forêts était censée fonder « un droit social », susceptible de justifier une protection provisoire contre certaines ingérences¹³. Ensuite, la jurisprudence a estimé qu'en général, la protection constitutionnelle de l'environnement « ne constitue pas simplement une fin en soi, mais entend également créer les conditions propices qui permettent à tous, sans distinction, de jouir de l'environnement, conformément à sa destination (droit social de jouir de l'environnement naturel) »¹⁴. La création de telles conditions renvoie à l'obligation d'actions positives adéquates de la part de l'État. En même temps, elle implique des prétentions subjectives correspondantes de la part des particuliers.

Un droit subjectif à l'environnement existe donc bel et bien dans l'ordre constitutionnel grec. Mais ce droit défie la distinction traditionnelle entre droits-libertés, droits-créances et droits-participations. En empruntant des traits à toutes ces catégories, il présente une nature hybride de droit mixte¹⁵, orienté vers la défense pleine et efficace des intérêts environnementaux¹⁶.

Au regard d'un tel réseau de garanties constitutionnelles, la forêt grecque aurait dû être une des mieux protégées d'Europe contre les incendies¹⁷. Cependant, l'expérience récente a montré le contraire. Non seulement la forêt, mais aussi les populations vivant à proximité sont particulièrement exposées aux risques d'incendies et en subissent les effets incontrôlables.

Le paradoxe est frappant. Il résulte de l'opposition entre les impératifs constitutionnels, d'une part, et leur application, d'autre part. Surtout, il reflète un paradoxe structurel qui affecte l'exercice des compétences normatives telles qu'elles sont organisées par la Constitution grecque, en en bouleversant l'économie. En effet, les pouvoirs politiques sont restés largement en deçà de l'obligation constitutionnelle de protection qui leur incombe. Par leur passivité ou par leurs interventions incohérentes, voire hostiles à l'environnement, ils ont neutralisé le contenu protecteur de la « Constitution environnementale ». En ce sens, l'échec des politiques publiques de la forêt en Grèce révèle le degré de capitulation des pouvoirs législatif et réglementaire face aux pressions économiques et urbanistiques qui favorisent l'inflexion du régime protecteur de la forêt (I). En réaction à cet état de faits, on a observé une activation hyper-intensive du volet subjectif des garanties constitutionnelles. Systématiquement, des particuliers et divers collectifs ont invoqué « leur » droit à l'environnement, afin de stopper la destruction de l'environnement naturel, et des forêts en particulier. Ainsi sollicités, les juges ont été amenés à combler les insuffisances législatives et réglementaires par des constructions prétoriennes de plus en plus poussées (II).

I - Les carences des politiques publiques

La protection efficace de la forêt implique des politiques publiques tant préventives que répressives. L'obligation d'action préventive est expressément prévue dans la Constitution¹⁸ et elle est consacrée en droit communautaire comme un des principes fondateurs des politiques environnementales de la Communauté¹⁹.

13 CE (Commission des suspensions) 219/1983.

14 CE 3682/1986, Το Σύνταγμα, 1986, p. 461, note G. MANTZOURANIS, p. 458-460. V. aussi, ANTONIOU, Th. = ΑΝΤΩΝΙΟΥ, Θ. Το κοινωνικό δικαίωμα χρήσεως του περιβάλλοντος μεταξύ ελευθερίας και συμμετοχής. Το Σύνταγμα, 1987, p. 116 - 123.

15 ΡΑΠΑΔΙΜΗΤΡΙΟΥ, Γ. Το περιβαλλοντικό Σύνταγμα. Précité, p. 395-396 ; ΣΙΟΥΤΙ, Γ. Εγχειρίδιο δικαίου περιβάλλοντος. Précité, p. 27-39; ΚΟΥΤΟΥΠΑ-ΡΕΝΓΑΚΟΣ, Ε. Δίκαιο του περιβάλλοντος. Précité, p. 26-28.

16 Cette orientation est parfaitement en phase avec le système de protection des droits, tel qu'il est organisé par la Constitution grecque de 1975, et selon lequel les libertés et les droits « sont placés sous la garantie de l'État », tous les organes de celui-ci étant obligés « d'en assurer l'exercice libre et effectif » (article 25§1 de la Constitution) [nous soulignons].

17 Ces incendies constituent, sous certaines circonstances, un phénomène naturel susceptible de jouer un rôle important dans l'équilibre et la régénération de la forêt méditerranéenne V. le rapport établi par l'organisation WWF, sur les incendies de forêt en Grèce, en mai 2008 : WWF – Grèce. Ενα βιώσιμο μέλλον για τα δάση της Ελλάδας. Athènes, mai 2008, p. 7. Disponible sur le site : www.wwf.gr

18 L'article 24§1 de la Constitution dispose explicitement que, pour sauvegarder l'environnement, l'État est tenu de « prendre des mesures spéciales, préventives ou répressives ».

19 Art. 174§2 TCE : « La politique de la Communauté dans le domaine de l'environnement vise un niveau élevé, en tenant compte des situations dans les différentes régions de la Communauté. Elle est fondée sur les principes de précaution et d'action préventive, sur le principe de correction, par priorité à la source, des atteintes à l'environnement et sur le principe du pollueur-payeur ».

Tel qu'il est interprété par les tribunaux grecs, ce principe « vise à préserver l'équilibre écologique et les ressources naturelles au bénéfice non seulement de la génération actuelle mais aussi des générations suivantes »²⁰ Qui plus est, l'exigence de prévention doit être intégrée dans toutes les politiques publiques pour en garantir la durabilité²¹ Or les pouvoirs publics ont failli dans leur obligation constitutionnelle de prévention. Leur inertie en matière de planification de l'aménagement du territoire a fini par exposer les forêts grecques aux convoitises les plus diverses (A). Quant à la répression des atteintes portées à la forêt, leur inefficacité a souvent dépassé le seuil de l'inertie pour prendre des allures de politiques foresticides (B).

A. L'absence de prévention

« La rédaction d'un registre des forêts constitue une obligation de l'État »²². Le constituant grec a ainsi rappelé, en 2001, une condition inhérente à la protection efficace de la forêt. Auparavant, la jurisprudence avait déjà souligné que l'inventaire scientifique des forêts est propre à estomper les contestations relatives à la nature, forestière ou non, d'espaces déterminés, et à permettre aux autorités d'agir à temps pour éloigner les risques d'atteintes illégales ou pour rétablir l'affectation forestière des espaces qui auraient été dénudés. En même temps, l'inventaire des forêts doit être à la base de toute planification rationnelle des mesures de protection. Aussi, se situant en amont, le registre des forêts poursuit-il l'objectif visé par le régime strict de protection constitutionnelle de la forêt : à savoir, la préservation de la richesse forestière et l'interdiction de toute modification de l'affectation des forêts et des espaces boisés²³.

Un tel registre des forêts n'existe toujours pas en Grèce, même si différents dispositifs ont organisé sa mise en place²⁴. L'inertie prolongée de l'Administration a été souvent justifiée par les difficultés que peut entraîner l'enregistrement des biens-fonds, dans le cadre de la procédure de mise en place du cadastre. Or, le registre des forêts et le cadastre relèvent de deux procédures distinctes qui poursuivent des objectifs séparés. Si la mise en place du cadastre (qui n'est toujours pas achevée en Grèce) peut s'avérer particulièrement longue, en revanche, le registre des forêts peut être établi beaucoup plus rapidement parce qu'il n'affecte pas le régime de propriété des espaces concernés. Par ailleurs, la Constitution protège tant les forêts publiques que les forêts privées. Sans doute, le seul rapport qui puisse exister entre les deux est un rapport d'antériorité du registre des forêts par rapport au cadastre, condition évidente pour prévenir la validation des situations de fait, dommageables pour la forêt.

L'inexistence d'un registre des forêts est aggravée par la planification fragmentaire de l'aménagement du territoire national. L'installation d'activités productives et l'implantation d'ouvrages publics sur la base d'une planification ad hoc est un phénomène récurrent en Grèce qui, jusqu'à il y a peu, ne disposait pas de plan national d'aménagement du territoire ni de schémas sectoriels de réglementation de certaines activités économiques cruciales ou espaces fragiles. Une telle carence apparaît particulièrement préjudiciable pour les forêts, en tant qu'écosystèmes fragiles, car l'aménagement du territoire entend organiser, avant tout, la coexistence des activités humaines et des écosystèmes dans l'espace²⁵. Elle est d'autant plus critiquable que la Constitution assigne à l'État la tâche d'une « planification rationnelle » de l'aménagement du territoire²⁶.

Une première loi, adoptée peu après la mise en place de la Constitution, organisait les procédures d'édiction du plan national ainsi que des plans régionaux et sectoriels d'aménagement du territoire²⁷. Par ailleurs, elle

20 CE 2759/1994, Νόμος και Φύση, 1995, p. 162, note V. ROTIS.

21 CE 2759/1994, précité, p. 168 ; CE 2731/1997, Νόμος και Φύση, 1998, p. 442, note X. KONDIADIS.

22 Article 24§1 (4e phrase) de la Constitution.

23 CE 2818/1997, Νόμος και Φύση, 1997, p. 603, note M. STAMATOPOULOU.

24 V. la Loi n° 998/1979, relative à « la protection des forêts et des espaces boisés du Pays », art. 13 (JO République hellénique, A 289) et la Loi n° 3208/2003 relative à « la protection des écosystèmes forestiers, à la mise en place d'un registre des forêts, aux droits réels sur les forêts et les espaces boisés, en général, et autres dispositions », art. 3 (JO République hellénique, A 303).

25 DEKLE RIS, M. Ο δωδεκάετος του περιβάλλοντος. Αρχές της βιωσιμότητας αναπτύξεως, Précité, p. 335.

26 D'une part, selon l'article 24§2, « L'aménagement du territoire du Pays, la formation, le développement, l'urbanisation et l'extension des villes et des zones à urbaniser en général relèvent de la compétence normative de l'État et sont placés sous son contrôle, dans le but de garantir le caractère fonctionnel et le développement des agglomérations et d'assurer les meilleures conditions de vie possibles ». D'autre part, l'article 106§1 de la Constitution dispose que « [...] l'État planifie et coordonne l'activité économique dans le Pays dans le but d'assurer le développement économique de tous les secteurs de l'économie nationale ». La jurisprudence en a déduit une exigence de « planification rationnelle » des activités économiques dans l'espace, dans le respect des écosystèmes environnants, exigence essentielle d'un « développement durable ». CE 304/1993, Νόμος και Φύση, 1994, p. 197, note M. CHAÏDARLIS et CE 2844/1993, (sur cet arrêt, v. le commentaire de C. BACOYANNIS in : AJC, 1994, p. 566). Progressivement, l'exigence d'une « planification rationnelle » a été explicitée comme devant être globale, préalable et complète. CE 4033/1998, ΕΔΔΑ, 1999, p. 342 ; CE 425/2001, ΕΔΔΑ, 2002, p. 104, note A. PAPAΚONSTANTINOY ; CE 893/2004 et CE 1688/2005 disponibles sur le site : www.nomosphysis.org.gr.

27 Loi n° 360/1976 relative à « l'aménagement du territoire et la protection de l'environnement », art. 5 (JO République hellénique, A 151)

consacrait une exigence générale de compatibilité de tous les actes de planification de niveau inférieur avec les plans ainsi édictés²⁸. Mais l'inexécution de cette loi a entraîné une nouvelle intervention du législateur qui a organisé de nouvelles procédures pour édicter les schémas sectoriels et régionaux et un schéma général d'aménagement du territoire, dans le but de promouvoir un développement durable²⁹.

Finalement, avec un retard de plus de trente ans, un schéma général d'aménagement du territoire et de développement durable³⁰ a vu le jour en juillet 2008. Mais curieusement, ce schéma est arrivé en dernier, après les schémas régionaux et de nombreux schémas sectoriels, alors que dans la logique de deux lois qui ont organisé son édicton, il aurait dû intervenir en premier pour fixer les principes et le cadre des interventions stratégiques de l'État. Cette inversion d'ordre annule toute rationalité de la planification, car le schéma général apparaît conditionné a priori par les priorités fixées dans les schémas sectoriels, préalablement édictés. Or parmi les schémas sectoriels qui ont précédé le schéma général, on trouve de manière significative ceux relatifs au tourisme et à l'industrie.

Ainsi, la protection des forêts semble subordonnée à un intense développement économique et urbanistique, ce que le récent schéma général favorise explicitement, dans son texte même³¹. Plus particulièrement, le schéma annonce l'accomplissement du registre des forêts dans un délai de quatre ans (art. 10, §4). Mais la procédure à suivre reste vague et surtout elle s'éloigne de la méthodologie prévue par les lois antérieures de protection des forêts, qui fondaient la rédaction du registre des forêts sur les cartes, établies préalablement, selon les règles scientifiques applicables en la matière³². Le récent schéma général fait état d'une procédure de délimitation des forêts et des espaces boisés qui ne tient pas compte des cartes forestières déjà établies ou à établir, tandis qu'il reste silencieux sur l'enregistrement des espaces détruits par les incendies ou ceux qui ont été déclarés espaces à reboiser. Comme pour entretenir l'ambiguïté à ce sujet, le schéma rappelle que ce qui est déterminant est de délimiter dans le temps le point de départ qui servira de base pour qualifier un espace donné en forêt ou en espace boisé. Il se limite donc à poser la question, sans fixer définitivement ce jalon temporel qui conditionne l'étendue des espaces forestiers dénués qui seront soumis au régime protecteur des forêts.

En conclusion, l'ordonnancement irrationnel de différents niveaux de planification et surtout leur orientation stratégique vers un modèle de développement économique et touristique intensif compromettent sérieusement la sauvegarde des forêts. Celles-ci sont totalement dépourvues des seuls outils qui permettent de neutraliser en amont les pressions urbanistiques et économiques qui les menacent : à savoir, un enregistrement scientifique de leur étendue et des cartes qui représentent de manière objective et incontestable leur localisation et leurs caractéristiques principales.

28 Loi n° 360/1976, précitée, art. 7. Sur cette exigence v. SKOURIS, V = ΣΚΟΥΡΗΣ, Β. Χωροταξικό και Πολυεδαφικό Δίκαιο. Thessalonique : Σάκκουλας, 1991, 2e éd., p. 65 et s.

29 Loi n° 2742/1999 relative à « l'aménagement du territoire et au développement durable », art. 6, 7 et 8 (JO République hellénique, A 207). Cette loi a répété l'exigence de compatibilité des plans de niveau inférieur avec les schémas ainsi édictés (art. 9).

30 Conformément à l'art. 6§3 de la loi n° 2742/1999, le « Schéma général d'aménagement du territoire et de développement durable » a été approuvé par le Parlement grec, selon la procédure prévue par l'article 78§8 de la Constitution pour l'approbation des programmes de développement économique et social. Il n'a pas été voté suivant la procédure législative de droit commun (V. Décision n° 6876/4871/2008 du Parlement grec. JO République hellénique, A 128/3-7-2008). L'intervention du Parlement dans la procédure d'adoption de ce schéma général (qui était déjà prévue par la loi précédente n°360/1976, à propos du plan national d'aménagement du territoire) a suscité des interrogations sur la nature juridique de ce schéma : aurait-il pu être considéré, pour cette raison, comme une véritable loi ? Il semble que non, car l'intervention du Parlement se limite à une approbation formelle et a posteriori de la politique gouvernementale. ΧΑΙΝΤΑΡΑΗΣ, Μ. = CHAIDARLIS, Μ. Οι προσδοκίες που γεννά το εθνικό χωροταξικό πλαίσιο και η θεσμική/νομική ιδιαιτερότητά του (septembre 2008). Disponible sur le site www.nomosphysis.org.gr. Aurait-il pu être considéré comme un acte réglementaire ? Certainement pas, puisque l'intervention du Parlement dans la procédure de son édicton lui enlève les caractéristiques des actes réglementaires. SKOURIS, V. Χωροταξικό και Πολυεδαφικό Δίκαιο. Précité, p. 85. Mieux vaut le considérer comme un texte programmatique et stratégique, dans l'édicton duquel le Parlement intervient en dehors de tout exercice de la fonction législative.

31 En ce sens, v. les rapports critiques des Associations des Urbanistes Grecs et des Ingénieurs Grecs de l'aménagement du territoire et du développement régional, disponibles sur les sites : www.poleodomia.gr/congress.htm et www.sepox.gr/theses/theses_apofaseis/278.pdf, ainsi que l'avis de le l'Association pour l'environnement et le développement durable (organisation non gouvernementale), disponible sur le site : www.environ-sustain.gr. Les schémas sectoriels sur le Tourisme et sur les Energies renouvelables entérinent cette orientation stratégique. D'une part, le développement des infrastructures touristiques est encouragé dans l'ensemble du pays, sans évaluation circonstanciée de la capacité de chaque région à supporter un tel développement. D'autre part, le développement d'infrastructures de production d'énergies renouvelables, comme les éoliennes et les ouvrages de retenue des eaux de rivière, est encouragé sans discernement, en méconnaissance totale des exigences de protection des zones montagneuses et forestières du relief méditerranéen. Ces schémas sectoriels sont disponibles sur le site web du Ministère grec de l'Aménagement du Territoire, de l'Environnement et des Travaux Publics : www.minenv.gr.

32 Loi n° 998/1979, relative à « la protection des forêts et des espaces boisés du Pays », art. 13 et Loi n° 3208/2003 relative à « la protection des écosystèmes forestiers, à la mise en place d'un registre des forêts, aux droits réels sur les forêts et les espaces boisés, en général, et autres dispositions », art. 3, précitées.

B. La légitimation a posteriori d'interventions illégales

Dans ce contexte d'indétermination qui affecte l'étendue et les limites des forêts, les pressions économiques, urbanistiques et touristiques sont particulièrement intenses. En réalité, les enjeux de la « bataille de la forêt », qui se livre depuis quelques années en Grèce, sont énormes. Qu'il s'agisse d'habitations construites dans la forêt, de carrières ou de grands établissements touristiques, ce sont là des situations qui auraient dû faire l'objet de réponses vigoureuses et conformes au régime strict de protection de la forêt. Or les pouvoirs publics en Grèce n'ont jamais fait le choix de la fermeté. Depuis plus d'un demi-siècle, ils ont bâti leur stratégie sur des compromis temporaires et successifs avec les petits propriétaires et les exploitants des constructions implantées dans la forêt³³. Il en a résulté une multiplication des conflits entre utilisations incompatibles du sol ; les pouvoirs publics ont tenté de les résoudre de manière radicale en réformant les lois protectrices des forêts et en proposant même la révision des dispositions constitutionnelles afférentes.

Le but des réformes engagées était soit de restreindre la notion juridique de forêt, soit de procéder à la déqualification directe ou indirecte de certaines zones forestières, de telle sorte que les constructions et les activités qui y étaient implantées irrégulièrement, soient régularisées de manière automatique.

Le législateur a tenté une première déqualification massive des zones forestières dont la production principale était destinée à fournir de la nourriture pour les animaux³⁴. Mais ce dispositif a été jugé contraire à l'interdiction constitutionnelle de tout changement d'affectation des forêts, selon l'article 24§1 de la Constitution³⁵. C'est là que la voie de la révision constitutionnelle s'est profilée.

Le projet de révision constitutionnelle de l'an 2000 envisageait une refonte de l'article 24 de la Constitution. Notamment, il autorisait le législateur à fixer la notion de forêt et permettait le changement d'affectation des zones forestières non seulement en vue de leur exploitation agricole (et sous la condition draconienne que cela soit justifié par l'intérêt général, comme c'était le cas auparavant et encore actuellement) mais aussi en vue de leur exploitation urbanistique³⁶. Nul doute que si cette réforme était passée, la fragilisation du statut des forêts grecques aurait été fulgurante³⁷.

Finalement, le constituant grec de 2001 a rejeté ce projet. En revanche, il a constitutionnalisé une définition scientifique de la forêt qui devrait dissiper dorénavant toute ambiguïté à ce propos³⁸.

La bataille de la forêt n'est pas terminée, pour autant. En effet, le législateur a relancé le débat. D'une part, il a procédé à une concrétisation corrective de la nouvelle définition de la forêt. Tandis que le constituant s'était limité à une description des caractéristiques objectives des espaces concernés, le législateur a entendu subordonner leur qualité forestière à leur propension à produire des produits forestiers³⁹. D'autre part, il a introduit la possibilité d'avancer la date critique pour l'évaluation du caractère forestier des espaces sur lesquels des particuliers revendiquent des droits acquis : de tels droits seraient désormais opposables à l'État si le caractère non forestier du terrain était établi dans des photos aériennes datant de 1960, et non plus seulement de 1945 (date des premières photos aériennes disponibles du territoire national)⁴⁰. Manifestement, cet avancement temporel des moyens de preuve entendait faire échec à la présomption

33 Toute une série de dispositifs témoignent de cette tendance. Pour un panorama des dispositifs déployés pour légitimer de temps à autre les nombreuses constructions sauvages qui parsèment le territoire grec, v. SKOURIS, V. Χωροταξικό και Πολεοδομικό Δίκαιο. Précité, p. 213-227.

34 Loi n° 1734/1987.

35 CE 664/1990, v. commentaire de C. BACOYANNIS, in AJC, 1990, p. 706-707 et SIOUTI, G. Εγχειρίδιο δικαίου περιβάλλοντος. Précité, p. 70 s.

36 V. le projet, in : VENIZELOS, E. = BENIZEAOS, E. Το Σχέδιο της Αναθεώρησης του Συντάγματος. Athènes-Komotini : Avt. N. Σάκκουλας, 2000, p. 32-33 et 123.

37 La dangerosité de ce projet apparut d'autant plus évidente qu'il comportait un ensemble de dispositifs destinés à restreindre le contrôle juridictionnel des lois et règlements, en dépouillant notamment le Conseil d'État de ses compétences en matière d'excès de pouvoir et de contrôle de constitutionnalité des lois. ALIVIZATOS, N. = ΑΛΙΒΙΖΑΤΟΣ, Ν. Ο αβέβαιος εκσυγχρονισμός και η θολή συνταγματική αναθεώρηση. Athènes : Πόλις, 2001, p. 51-52 et 207-213. Une tentative analogue avait été entreprise quelques années auparavant, lorsque le législateur avait essayé de restreindre les pouvoirs de contrôle du Conseil, en matière de protection de l'environnement. PAPANPYROU, N. A farewell to judicial passivity: The environmental jurisprudence of the Greek Council of State. Journal of Modern Greek Studies, 1999, p. 79-80. Mais le projet de réforme constitutionnelle de l'an 2000 dépassait largement ce précédent, par son ambition implicite de bouleverser l'ensemble du système diffus et incident du contrôle de constitutionnalité, tel qu'il est exercé en Grèce.

38 Déclaration interprétative ajoutée à l'article 24 de la Constitution lors de la révision de 2001.

39 Loi n° 3208/2003, art. 1er § 3 - I (JO République hellénique, A 303). De plus, la loi a élevé les seuils de densité nécessaires pour qualifier un espace donné de forêt (art. 1er § 3 - III) par rapport aux seuils exigés par la réglementation communautaire (Règlement CE n°2152/2002, art. 3a).

40 Loi n° 3208/2003, précitée, art. 12.

de propriété publique de tous les terrains recouverts d'une végétation forestière, même si à une date antérieure ils ont paru dénudés ou cultivés⁴¹.

La constitutionnalité douteuse de cette loi a précipité⁴² une nouvelle tentative de révision constitutionnelle en 2006.

Cette fois, l'attaque portée au régime protecteur des forêts a été globale⁴³. De nouveau, le projet de réforme constitutionnelle⁴⁴ envisageait un assouplissement de la définition de la forêt et la possibilité de changer l'affectation des espaces boisés en vue de leur exploitation urbanistique. Mais il allait bien au-delà, en proposant une rupture de la protection absolue des forêts défrichées, assurée par l'article 117§3 de la Constitution, indépendamment de la date du défrichement. Cette fois, le projet de réforme entendait intervenir dans le droit des preuves susceptibles d'étayer la qualité forestière d'un espace donné. Ainsi, seuls les espaces qui apparaîtraient comme des forêts dans les photos aériennes prises après 1975 (et postérieurement dénudées) seraient susceptibles d'être déclarés comme espaces à reboiser. Toutes les forêts incendiées ou dénudées avant cette date perdraient leur qualité forestière⁴⁵.

De même, les opérations illégales qui auraient suivi cette destruction s'en trouveraient régularisées. De nombreuses voix⁴⁶ se sont élevées contre cette aliénation implicite des forêts grecques qui relèvent, en principe, de la propriété publique et du domaine public de l'État.

Une nouvelle fois, le projet de réforme du statut de la forêt a échoué à obtenir l'aval du constituant en 2008. Les controverses concernant la protection des forêts défrichées ne semblent pas avoir été apaisées pour autant⁴⁷.

Outre ces tentatives de légitimation massive de situations de fait illégales, le législateur a eu recours à des mesures dérogatoires ponctuelles afin de régulariser des opérations ayant des incidences considérables sur l'environnement naturel et sur les forêts en particulier⁴⁸. Parmi ces mesures, on doit notamment souligner celle qui consiste à valider par une loi les études d'impact des opérations de grande envergure. Cette méthode a été appliquée systématiquement par le législateur grec, notamment pour les grands travaux d'infrastructure des Jeux Olympiques de 2004⁴⁹. Or en droit grec⁵⁰ la procédure d'évaluation des incidences

41 La présomption de propriété publique s'étend à tous les espaces recouverts d'une végétation sauvage. Il s'agit d'une présomption simple qui peut être combattue par la preuve contraire, fournie par les particuliers qui y revendiquent des droits réels. Admise dès 1836, cette présomption vise à préserver la propriété publique sur les zones forestières du pays. En effet, les forêts grecques présentent un régime de droit public très prononcé, qui est justifié par le mode de leur dévolution à l'État grec moderne par le Protocole de Londres de 1830 (traité reconnaissant l'indépendance de la Grèce) : elles n'ont pas été achetées contre un prix versé aux Ottomans mais ont été acquises « militairement ». Dès lors, elles n'ont pas été incorporées dans le domaine privé de l'État mais dans son domaine public et, cela, dès le départ. KARAMANOF, M. = KAPAMANOF, M. Τι διακυβεύεται με την προτεινόμενη αναθεώρηση του άρθρου 24 (janvier 2007), disponible sur le site : www.nomosphysis.org.gr.

42 Il est caractéristique que le nouveau projet de révision constitutionnelle a été soumis au Parlement en 2006, soit juste après l'écoulement du délai de cinq ans suivant la précédente révision constitutionnelle (de 2001), délai obligatoire pour lancer une nouvelle procédure de révision selon l'article 110§6 de la Constitution grecque.

43 Comme auparavant, le projet de réforme du statut de la forêt a été relié à la réforme du système diffus et incident du contrôle juridictionnel de la constitutionnalité des lois. Cette fois, il ne s'agissait plus de restreindre le pouvoir de contrôle des tribunaux, mais d'attribuer la quasi-totalité de ce pouvoir à une Cour constitutionnelle, en passant ainsi à un système concentré de contrôle de constitutionnalité des lois ! La révolution juridique que ce projet représentait pouvait difficilement dissimuler ses ressorts : à savoir, l'intention de « délimiter » le contrôle exercé par les tribunaux administratifs et notamment par le Conseil d'État grec. V. l'avis émis par l'Assemblée plénière du Conseil d'État en mars 2007, disponible sur le site : www.nomosphysis.org.gr; et le rapport de la Commission Nationale pour les Droits de l'Homme (janvier 2007), disponible sur le site : <http://anatheorisi.parliament.gr>. Sur cette réforme qui n'a pas eu lieu, v. BACCOYANNIS, C. Le débat récent sur la nécessité d'une institution de justice constitutionnelle. In : Le renouveau du Droit constitutionnel. Mélanges L. Favoreu. Paris : Dalloz, 2007, p. 41-57. V. aussi les actes du 8e congrès du groupe A. Manessis sur la possibilité d'une Cour constitutionnelle dans un système de contrôle incident de constitutionnalité des lois : MANITAKIS, A., FOTIADOU, A. (dir). Το συνταγματικό δικαστήριο σ'ένα σύστημα παρεμπιπτοντος ελέγχου της συνταγματικότητας των νόμων. Thessalonique : Σάκκουλας, 2008.

44 Projet disponible sur le site internet du parlement grec : <http://anatheorisi.parliament.gr>.

45 On estime à 40 000 000 hectares les espaces boisés qui seraient ainsi déqualifiés. KARAMANOF, M. Τι διακυβεύεται με την προτεινόμενη αναθεώρηση του άρθρου 24 (janvier 2007), précité.

46 V. notamment l'avis émis par l'Assemblée plénière du Conseil d'État en mars 2007, disponible sur le site : www.nomosphysis.org.gr; le rapport de la Commission Nationale pour les Droits de l'Homme (janvier 2007), ainsi que l'avis de l'Association des Urbanistes Grecs (janvier 2007), disponibles sur le site web du parlement grec : <http://anatheorisi.parliament.gr>. Pour un avis favorable au projet de révision, v. l'avis de l'Association des Patrons Grecs, disponible également sur le site internet du parlement grec : <http://anatheorisi.parliament.gr>.

47 En ce sens, le récent schéma général d'aménagement du territoire et du développement durable (approuvé en juillet 2008, v. supra) rappelle que ce qui est déterminant est de délimiter la date qui sera retenue comme base pour la qualification d'un espace donné en tant que forêt ou espace boisé (art. 10), comme si la question était encore - et toujours - ouverte !

48 TACHOS, A. = TAXOS, A. Η περιφρόνηση του Συντάγματος. Η περίπτωση της μη προστασίας του περιβάλλοντος. Νόμος και Φύση, 1998, p. 288 et s ; SKOURIS, V. Χωροταξικό και Πολεοδομικό Δίκαιο. Précité, p. 213-227.

49 GIANNAKOYROU, G. = ΓΙΑΝΝΑΚΟΥΡΟΥ, Γ. Ο θεσμός της χωροθέτησης στη νομολογία του Συμβουλίου της Επικρατείας. In : Τιμητικός Τόμος Συμβουλίου της Επικρατείας. Αθήνες-Κομοτίνι : Avt. N. Σάκκουλας, 2004, p. 993 et s.

50 Deux lois, n° 1650/1986 relative à la protection de l'environnement (JO République hellénique, A 160) et n° 3010/2002 relative à l'harmonisation de la loi n°1650/1986 avec le droit communautaire (JO République hellénique, A 91) et une série d'arrêtés ministériels organisent la procédure d'appréciation des conditions de sauvegarde de l'environnement qui accompagnent les grandes opérations techniques, en exécution des directives communautaires n° 85/337 du 17 juin 1985 (Directive « études d'impact », JOCE n°L175, 05-07-1985) et n° 2001/42 du 27 juin 2001, relative à l'évaluation des incidences de certains plans et programmes (JOCE n°L 197/30, 26-07-2001). Sur cette procédure en droit grec, v. KOUTOUPA-RENGAKOS, E. Δίκαιο του περιβάλλοντος. Précité, p. 103 et s.

environnementales de grandes opérations techniques relève de la matière administrative parce qu'elle implique l'appréciation de données techniques complexes que la procédure législative ne saurait assurer.

Le recours à la loi a été fortement critiqué comme une tentative frauduleuse du législateur de s'accaparer de la fonction exécutive et, partant, de soustraire les actes ainsi édictés à tout contrôle juridictionnel direct et notamment au contrôle pour excès de pouvoir⁵¹. Surtout, cette pratique est un exemple significatif de la tolérance que les pouvoirs publics ont montré envers les atteintes portées à l'environnement naturel.

Or en agissant ainsi, les pouvoirs publics ont profondément fragilisé le principe de l'État de droit, dont le but premier est la sauvegarde de la prééminence du Droit dans l'État par le maintien de l'autorité des lois.

Laissons le juge administratif grec expliquer à quel point cette autorité peut s'en trouver diminuée, sous l'effet d'une attitude tolérante vis-à-vis des violations du Droit :

« L'obligation de l'État [de sauvegarder l'autorité de la Loi] implique, entre autres, la mise en place de dispositions stables qui réglementent l'activité individuelle et sociale des citoyens en leur fournissant le cadre dans lequel ils exercent leurs libertés et droits sociaux constitutionnels et participent à la vie économique et sociale du pays (art. 5§1 C). Par ailleurs, le respect et la protection de la valeur humaine, qui constitue une obligation primordiale de la République (art. 2§1 C), obligent l'État à garantir aux citoyens l'application fidèle des lois, à défendre les biens qu'ils ont acquis légalement et non illégalement, à respecter et à nourrir, par tout moyen adéquat, leur confiance dans les lois et l'ordre juridique, ce qui ne peut exister et se maintenir que si les services d'application et d'exécution de la Loi fonctionnent de manière efficace ». Le juge en conclut que les mesures qui tendent à légitimer des situations illégales « expriment l'acceptation de la part du législateur de l'incapacité de l'État de droit à s'imposer, et sont, pour cette raison, contraires aux principes et aux règles que la Constitution a posés pour le fonctionnement de l'État »⁵².

Une fois le diagnostic fait, il ne restait plus qu'à mettre en place les mécanismes de rétablissement de la prééminence du Droit. En cela, l'action des juges a été particulièrement intrusive.

II - L'activisme du pouvoir judiciaire

« Rien n'explique mieux la jurisprudence du Conseil d'État en matière de protection de l'environnement que son opposition constante au fonctionnement ouvert ou dissimulé du système clientéliste dans ce domaine »⁵³. En ces termes, l'ancien Président de la cinquième section du Conseil d'État justifiait l'activisme de la Haute juridiction administrative, et de sa cinquième section en particulier, en matière de protection de l'environnement⁵⁴.

L'absence d'une politique environnementale crédible en Grèce est à l'origine de la jurisprudence dynamique des tribunaux grecs. Pour pallier les carences des politiques publiques, les juges ont mobilisé toutes les ressources dont ils disposaient : le statut constitutionnel de la forêt, certes, mais surtout une conception dynamique de la fonction juridictionnelle.

Dans cette perspective, le juge administratif a étendu considérablement l'intérêt à agir. En tenant compte de la dimension collective des biens environnementaux et de l'irréversibilité des dommages afférents, il a assoupli l'exigence d'un intérêt personnel, direct et présent, comme condition de recevabilité du recours en

51 TACHOS, A. Η περιβόηση του Συντάγματος. Η περίπτωση της μη προστασίας του περιβάλλοντος. *Précité*, p. 292-294 ; DEKLERIS, M. Ο δωδεκάεδρος του περιβάλλοντος. Αρχές της βιωσιμότητας αναπτύξεως. *Précité*, p. 316-317. Le Conseil d'État a émis des réserves considérables à propos de ce procédé. Il a notamment considéré que le choix du lieu d'implantation d'un ouvrage ou d'une activité peut être fait par la voie législative à condition que les stades ultérieurs de la procédure administrative d'évaluation incluent une appréciation concrète et circonstanciée des solutions alternatives et des mesures envisagées pour maîtriser les incidences environnementales. CE (avis sur décrets présidentiels) 54 et 56/2002. GIANNAKOYROU, G. Ο θεσμός της χοροθέτησης στη νομολογία του Συμβουλίου της Επικρατείας. *Précité*, p. 995-997

52 CE 247/1980, Το Σύνταγμα, 1980, p. 654-655, qui a sanctionné un dispositif de régularisation massive de constructions sauvages.

53 DEKLERIS, M. Ο δωδεκάεδρος του περιβάλλοντος. Αρχές της βιωσιμότητας αναπτύξεως. *Précité*, p. 287-288.

54 Le Conseil d'État grec a été mis en place en mai 1929. Mais ce fut en 1991 qu'une cinquième section a été créée, habilitée à connaître des litiges relatifs à la protection de l'environnement et compétente pour émettre des avis sur les projets de décrets présidentiels.

annulation. Ainsi, il a reconnu l'existence d'un intérêt présent en la personne du requérant, chaque fois qu'un dommage a été constaté ou qu'un risque de dommage est apparu inéluctable ou simplement possible, faute de certitude scientifique en l'état, sur les incidences environnementales d'une activité donnée⁵⁵. Il a aussi admis l'existence d'un intérêt personnel et direct à un cercle étendu de personnes physiques et morales, bien au-delà du lien de voisinage immédiat⁵⁶.

Après avoir ouvert son prétoire, le juge allait étendre progressivement l'objet de son contrôle en procédant à une interprétation extensive des normes constitutionnelles de référence. Il a ainsi réussi à soumettre au régime protecteur de la forêt le plus grand nombre possible d'espaces (A). Surtout, grâce à la mise en place d'outils jurisprudentiels particulièrement intrusifs, il a pu soumettre à un contrôle juridictionnel efficace tant les actions que les omissions attentatoires à la forêt (B).

A. Une conception extensive des espaces protégés

En raison de la sévérité de son régime protecteur, la définition de la « forêt » est devenue un enjeu majeur. La protection constitutionnelle pouvait être étendue ou limitée en fonction des deux options suivantes : soit l'on s'en tenait à la conception scientifique de la forêt, axée sur les caractéristiques objectives de l'espace concerné ; soit l'on exigeait, en plus, la démonstration de sa contribution au maintien du cycle de la vie.

Telle a été la controverse qui a opposé dans les années 1990 les tribunaux de l'ordre judiciaire et ceux de l'ordre administratif à propos de la loi adoptée en exécution de l'obligation constitutionnelle de protection de la forêt. Cette loi conditionnait l'existence de la forêt à deux critères cumulatifs : d'une part, la présence d'une végétation forestière formant une unité organique particulière, d'autre part, sa propension à produire des biens forestiers ou à contribuer au maintien de l'équilibre naturel et biologique ou, encore, sa capacité à garantir la survie de l'homme dans son environnement naturel⁵⁷.

En interprétant littéralement cette disposition, les tribunaux judiciaires ont exigé constamment la satisfaction de ces deux conditions pour affirmer l'existence de forêts⁵⁸. Ils ont ainsi élevé la destination naturelle de la forêt à un sujet à démontrer, chaque tribunal étant appelé à apprécier concrètement si la forêt ou l'espace boisé en question peut produire des biens forestiers, contribuer au maintien de l'équilibre naturel et biologique ou, encore, s'il garantit la survie de l'homme dans son environnement naturel.

En revanche, les tribunaux administratifs ont procédé à une interprétation neutralisante de la loi. En rappelant que l'article 24 de la Constitution renvoie à la notion scientifique de forêt (présence d'une unité organique de végétation forestière), ils ont estimé que les dispositions afférentes de la loi devraient être interprétées dans un sens conforme à la Constitution. Donc, la loi ne posait pas deux conditions cumulatives, mais une seule : la présence d'une unité forestière organique empiriquement constatée. A partir de là on peut présumer que l'écosystème remplit sa fonction inhérente et contribue à la préservation de la vie⁵⁹. Ainsi, en se référant aux enseignements objectifs des sciences naturelles, les tribunaux administratifs ont déconnecté la protection de la forêt de tout jugement axiologique et éloigné les risques d'appréciations subjectives.

55 Cette considération, fortement inspirée par les principes de prévention et de précaution, a rendu recevable un recours exercé contre l'autorisation d'une mine d'or utilisant la technique, très controversée, du lessivage par cyanuration. CE (Ass. pl.) 613/2002, ΕΔΔΔ, 2002/3, p. 571.

56 Le Conseil d'État a jugé notamment que tous les habitants de l'Attique subissent les effets de la pollution, même ceux qui habitent loin de l'emplacement des activités susceptibles de nuire à l'environnement. Il leur a donc reconnu un intérêt à agir contre les actes contestés. CE, (Ass. pl.) 2281/92 ; CE (Ass. pl.) 2274/2000. Pour une affaire analogue dans la région de Thessalonique, v. CE (Ass. pl.) 2756/1994 et 2757/1994, Νόμος και Φύση, 1995, p. 403 et s. et 413 et s., note E. ΚΟΥΤΟΥΠΑ - ΡΕΝΓΑΚΟΥ. L'extension de la notion d'intérêt à agir a été maximale dans le cas des personnes morales. La jurisprudence reconnaît leur intérêt à agir dès que la protection de l'environnement figure parmi leurs buts statutaires, même de manière secondaire, et cela indépendamment du lieu de leur siège V. par exemple, CE, 810/77 : intérêt d'une association athénienne pour la protection de la baie de Pylos, à plus de 400 km d'Athènes ; CE 4576/77 : intérêt de l'ordre des avocats de Volos pour faire annuler un acte qui portait atteinte à l'environnement marin de la région ; CE 304/93, Νόμος και Φύση, 1994, p. 197, note M. CHAÏNDARLIS ; CE 2846/93 : intérêt à agir d'une collectivité territoriale pour prévenir un dommage susceptible de se produire en dehors de sa circonscription territoriale mais à la limite de ses frontières administratives, pouvant avoir des répercussions sur le littoral de la région. ΣΙΟΥΤΙ, G. Εγχειρίδιο δικαίου περιβάλλοντος. Précité, p. 82 s ; CHRYSSANTHAKIS, Ch. = ΧΡΥΣΑΝΘΑΚΗΣ, X. Το έννομο συμφέρον σωματείων σε περιβαλλοντικές υποθέσεις. Νόμος και Φύση, 1998, p. 361-368.

57 Loi n° 998/1979, relative à « la protection des forêts et des espaces boisés du Pays », art. 3 §1 (JO République hellénique, A 289).

58 Ccass 1874/1994, Νόμος και Φύση, 1996, p. 142, note Ch. ARGYROPOULOS ; Ccass 14/1996, Νόμος και Φύση, 1996, p. 464, note Ch. ARGYROPOULOS.

59 CE 2086/1995, Νόμος και Φύση, 1996, p. 136, note T. VIDALIS.

Éclaté au plus haut niveau, entre les juridictions de l'ordre administratif et celles de l'ordre judiciaire, le conflit a été résolu finalement par la Cour Spéciale Supérieure⁶⁰. La haute juridiction a considéré qu'une « forêt » existe par la seule présence d'une unité organique de végétation forestière, constituée de plantes ayant un tronc de bois⁶¹. Elle a ainsi validé l'interprétation donnée par le Conseil d'État. Finalement, en 2001, cette définition jurisprudentielle a été constitutionnalisée par l'adjonction à l'article 24 de la Constitution d'une déclaration interprétative : « On entend par forêt ou écosystème forestier un ensemble organique, composé de plantes sauvages en bois sur la superficie correspondante du sol, qui constitue, avec la faune et la flore qui s'y trouvent, dans leur interdépendance et leur influence mutuelles, une communauté biologique particulière (bio-communauté sylvestre) et un environnement naturel particulier (sylvogène). Un espace boisé existe lorsque, dans l'ensemble précédent, la végétation sauvage en bois, haute ou buissonneuse, est clairsemée ».

Cette interprétation formelle inclut dans le champ protecteur de la Constitution tous les espaces qui présentent les caractéristiques objectives retenues par les sciences naturelles. Une fois ces caractéristiques constatées, l'utilité écologique ou biologique des zones forestières est logiquement présumée⁶².

Le Conseil d'État a suivi une démarche objective analogue pour interpréter l'obligation constitutionnelle de reboiser les forêts dénudées et d'interdire leur affectation à un autre but (117§3 C). L'Administration a une compétence liée dans ce domaine : elle doit édicter l'arrêté de reboisement et interdire toute activité incompatible avec la régénération de la végétation forestière chaque fois que les critères prévus dans la Constitution sont objectivement remplis, c'est-à-dire chaque fois que l'on peut constater une zone forestière détruite par incendie ou pour une autre raison. Le reboisement ne saurait donc dépendre d'un quelconque pouvoir discrétionnaire de l'Administration ni être conditionné par des appréciations subjectives ou opportunistes⁶³.

Encore fallait-il préciser jusqu'à quel moment la présence antérieure de végétation forestière pourrait être prise en considération pour soumettre un espace à reboisement. Sur ce point, le Conseil d'État a été très clair : l'Administration « peut se référer légitimement au passé, sans aucune limitation temporelle, lorsque le changement d'affectation d'une zone est dû à une catastrophe ou à un défrichement illégal »⁶⁴.

Par la suite, le juge administratif n'a cessé de consolider le régime des forêts détruites. Il a ainsi jugé que les propriétaires privés de zones forestières dévastées sont tenus de les protéger, puisque la seule destination possible de ces zones est leur reboisement. L'Administration a la possibilité de superviser les travaux exécutés, de s'y substituer, en cas de carence des propriétaires, ou même d'exproprier l'espace à reboiser. Mais les propriétaires privés ne sauraient exiger l'expropriation par l'État de leurs terrains, parce que le reboisement constitue une limitation constitutionnelle stricte et absolue de leur droit de propriété⁶⁵. Même un espace auparavant non boisé pourrait être soumis à reboisement, à condition qu'une végétation forestière conséquente s'y soit développée ultérieurement et ait été détruite par incendie ou autrement⁶⁶. A l'inverse, on ne saurait contester le caractère forestier d'un espace soumis à reboisement⁶⁷, puisque les organes compétents pour statuer sur ces contestations sont également liés par l'arrêté qui ordonne le reboisement⁶⁸. Si, malgré tout, une telle procédure était engagée et une décision était rendue en faveur

60 La compétence de la Cour Spéciale Supérieure pour résoudre les contestations sur le sens (mais aussi sur l'inconstitutionnalité de fond) des dispositions législatives, est prévue par l'art. 100 §1e de la Constitution grecque, au cas où le Conseil d'État, la Cour de Cassation ou la Cour des Comptes ont prononcé des arrêts contradictoires à leur sujet.

61 CSS (Cour Spéciale Supérieure), 27/1999.

62 CE 2996/2003, Το Σύνταγμα, 2003, n°6, disponible sur le site : <http://tosyntagma.ant-sakkoulas.gr>.

63 CE 1151/1997, Νόμος και Φύση, 1998, p. 102, note D. VASSILIADIS ; CE 4665/1996, Νόμος και Φύση, 1997, p. 333, note D. EMMANOULIDIS ; CE 1710/2000, ΕΔΔΔ, 2001, n°1, p. 76, note A. ΠΑΡΑΚΟΝΣΤΑΝΤΙΝΟΥ. Le bien-fondé des arrêtés de reboisement ne saurait être ébranlé par d'éventuels jugements des tribunaux judiciaires qui auraient conclu, de manière incidente, que l'espace concerné n'a pas la qualité de forêt. Selon le Conseil d'État, les tribunaux judiciaires sont incompétents pour s'y prononcer, car la loi n° 998/1979 prévoit une procédure administrative spéciale pour fixer la qualité forestière ou non d'espaces controversés (CE 1151/1997). Par ailleurs, la légalité de ces arrêtés ne saurait être contestée par le fait qu'ils auraient été pris sans audition préalable des particuliers qui s'y opposent, puisque le reboisement s'impose à l'Administration sur la base de critères objectifs (CE 1710/2000).

64 CE 2996/2003, Το Σύνταγμα, 2003, n°6, disponible sur le site : <http://tosyntagma.ant-sakkoulas.gr>, qui confirme une jurisprudence constante (V. notamment, CE 2450/1993, CE 1954/1990).

65 CE 4574/1998, ΕΔΔΔ, 1999, p. 149.

66 CE 3448/2007, note M. FLOROU, disponible sur le site : www.nomosphysis.org.gr.

67 Une procédure de résolution provisoire des contestations relatives à la qualité forestière des espaces controversés est prévue par la Loi n° 998/1979 (art. 14), comme substitut provisoire et fragmentaire du registre des forêts.

68 CE 1935/2008, note M. FLOROU, disponible sur le site : www.nomosphysis.org.gr.

de la qualité non forestière de l'espace considéré, les effets de l'arrêté de reboisement ne sauraient être annulés pour autant. Seul le retrait de l'arrêté serait envisageable, pourvu que les conditions nécessaires soient remplies et sous réserve d'une publication officielle accompagnée d'un plan détaillé de l'espace libéré⁶⁹.

En bâtissant patiemment cette jurisprudence, le juge administratif a réussi à élever la protection de la forêt au dessus des contestations concernant le régime de sa propriété. En posant des critères objectifs, et en refusant de valider des situations de fait, il a su créer une quasi-présomption en faveur de la qualité forestière des espaces controversés et les soumettre ainsi au régime strict de protection constitutionnelle. Cette jurisprudence prend clairement le contre-pied des démarches réformistes récentes, orientées vers la relativisation du statut des forêts. Elle est révélatrice de la philosophie environnementale que le Conseil d'État grec, et sa cinquième section en particulier, ont su développer pour pallier les manquements des politiques publiques et stopper la destruction du capital forestier du pays⁷⁰.

B. Un contrôle approfondi des atteintes à la forêt

L'idée clé de la philosophie environnementale du Conseil d'État est celle du « développement durable » qui prône que les activités humaines doivent être planifiées et fonctionner de manière à préserver la durabilité des écosystèmes⁷¹. Cette philosophie a inspiré une jurisprudence très interventionniste, développée à l'occasion du contrôle de la régularité⁷² des politiques de développement qui affectent la forêt. D'une part, le juge a su créer un standard de proportionnalité particulièrement strict, suivant lequel une activité économique ou productive ne peut pas être proportionnée au but de développement qu'elle poursuit si elle entraîne une diminution ou une détérioration du capital forestier existant. En d'autres termes, la régularité de l'ingérence dépend de sa propension à maintenir intacte la durabilité des écosystèmes forestiers⁷³. D'autre part, le juge a su dégager une obligation générale de planification des activités économiques et urbanistiques, comme corollaire d'une gestion durable de l'espace. Ainsi, il a progressivement contraint les pouvoirs politiques à s'y conformer, en sanctionnant systématiquement leurs carences.

1) Le contrôle strict des interventions disproportionnées dans la forêt

Selon la Constitution grecque, toute modification de l'affectation des forêts et des espaces boisés est interdite, « à moins que leur exploitation agricole ou un autre usage imposé par l'intérêt public ne soit prioritaire pour l'Économie Nationale » (art. 24§1 C). Le juge administratif a interprété de manière très restrictive cette possibilité. D'une part, une nécessité impérieuse, liée à l'économie, doit être invoquée. D'autre part, le sacrifice de la végétation forestière doit être le seul moyen approprié pour répondre à cette nécessité. Enfin, l'espace sacrifié doit être limité au strict minimum⁷⁴.

Or une nécessité impérieuse pour changer l'affectation d'une forêt ne peut pas exister sans une appréciation circonstanciée de paramètres économiques relatifs à l'activité exercée et valables au niveau national⁷⁵.

69 CE 3299/2007, note, Th. XIROS, disponible sur le site : www.nomosphysis.org.gr.

70 PAPANAYROU, N. A farewell to judicial passivity: the environmental jurisprudence of the Greek Council of State. Précité, p. 67.

71 Sur la notion de développement durable v. DEKLERIS, M. = ΔΕΚΛΕΡΗΣ, Μ. Ο δωδεκάδεκτος του περιβάλλοντος, εγκόλπιο βιώσιμου αναπτύξεως, Athènes-Komotini: Avt. N. Σάκκουλας, 1996 ; Το δικαίον της βιώσιμου αναπτύξεως. Γενικές αρχές, Athènes-Komotini: Avt. N. Σάκκουλας, 2000 ; et en français : SIOUTIS, G. Le développement durable et le droit constitutionnel hellénique. In Mélanges Michel Prieur. Paris : Dalloz, 2007, p. 363-378.

72 Le terme « régularité » est ici employé au sens où Kelsen l'avait utilisé dans son célèbre article « La garantie juridictionnelle de la Constitution » (RDP, 1929, p. 198), pour décrire le rapport entre la norme inférieure et les normes supérieures de l'ordre juridique. Il sert à exprimer l'objet particulier du contrôle exercé par le Conseil d'État, juge de légalité des actes administratifs mais aussi juge de constitutionnalité des fondements législatifs de mêmes actes. VEGLERIS, Ph. Le Conseil d'État et l'examen de la constitutionnalité des lois en Grèce. In Studi in onore di Silvio Lessona, Bologne : Zanichelli, 1963, p. 597-655 ; MANITAKIS, A. Fondement et légitimité du contrôle juridictionnel des lois en Grèce. RIDC, 1988, p. 39-55, notamment 45-46.

73 Ce standard constitue une déclinaison particulière du standard de « développement durable » que le Conseil d'État a établi, à partir de deux obligations constitutionnelles, à charge de l'État, à savoir, la protection de l'environnement (art. 24§1 C), d'une part, et la coordination de l'activité économique dans le Pays (art. 106§1 C) d'autre part. En ce sens, « non pas tout développement, mais uniquement un développement durable, à savoir un développement qui ne nuit pas à l'environnement et qui est donc perpétuel et non temporaire, est autorisé par la Constitution » (CE 2759/1994, Νόμος και Φύση, 1995, p. 162, note V. ROTIS). De manière encore plus explicite, le standard du développement durable exige que « les politiques de développement économique soient exercées en coordination avec les politiques publiques de protection de l'environnement et en prenant le soin prééminent de prévenir les effets nuisibles à l'environnement » (CE 2844/1993, v. BACOVANNIS, C. Chronique-Grèce, AIJC, 1994, p. 566-567).

74 CE 2435/1993, Νόμος και Φύση, 1994, p. 445, note M. FLOROU ; CE 664/1994, Νόμος και Φύση, 1995, p. 102.

75 Ainsi, l'autorisation d'exploitation d'une carrière dans une forêt a été annulée parce que le besoin économique en matières premières, invoqué pour justifier l'opération, n'avait pas fait l'objet d'une appréciation suffisante de la demande et de l'offre de tels produits à l'échelle nationale (CE 2435/1993, précité). Par ailleurs, en aucun cas, l'inclusion d'une forêt privée ou d'un espace boisé privé dans un plan local d'urbanisme ne saurait répondre à une nécessité impérieuse, puisque l'urbanisation ne constitue pas un besoin vital pour l'économie nationale (CE 664/1994, précité).

Ensuite, l'adéquation du sacrifice de la forêt à la nécessité invoquée doit être appréciée au regard de l'objectif constitutionnel de préservation de la richesse forestière, qui prime sur les considérations économiques ou techniques. Ainsi, on ne peut tolérer le sacrifice de la forêt que lorsque toutes les alternatives ont été épuisées. En revanche, un tel sacrifice est inadmissible lorsqu'il existe des solutions pour épargner la forêt, même si celles-ci sont plus chères ou plus difficiles techniquement⁷⁶.

Enfin, la mise en danger des zones forestières doit être la moindre possible. Le sacrifice d'une forêt ne peut intervenir qu'en dernier recours, à condition qu'il ne soit pas possible de réaliser l'opération projetée dans un espace boisé, voire un espace non boisé⁷⁷.

La sévérité de ce standard a atteint son point culminant lorsque le sacrifice de la forêt risque d'entraîner la destruction de refuges d'espèces protégées. En rappelant qu'il faut éviter toute perturbation des habitats d'espèces protégées et exclure la moindre perte d'individus, le Conseil d'État a fait savoir qu'il censurerait même les projets qui incluraient des mesures visant à limiter les pertes⁷⁸. Bref, les seules interventions autorisées sont celles qui excluent totalement la perturbation des biotopes fragiles et qui ne détériorent ni ne diminuent les zones protégées.

Le seul cas où un risque de dégradation de la forêt pourrait être admis serait celui où le bénéfice escompté par l'implantation d'un ouvrage ou par l'opération projetée serait manifestement plus important⁷⁹. Rares sont les exemples où des intérêts concurrents ont pu l'emporter sur la protection de la forêt. Il s'agit notamment d'affaires qui impliquaient un conflit entre intérêts environnementaux équivalents, tels que la protection des forêts, d'une part, et le traitement de déchets, de l'autre. Ainsi, l'installation d'ouvrages d'infrastructure pour le traitement de déchets a été considérée comme un objectif suffisamment important pour faire reculer la protection des forêts. La nécessité de protéger la santé publique pourrait donc l'emporter, à condition que toutes les précautions soient prises pour limiter les incidences sur les zones protégées⁸⁰. En effet, même des interventions autorisées qui poursuivent des objectifs impérieux doivent être dûment justifiées par l'impossibilité d'éviter le sacrifice de zones forestières et être limitées à ce qui est strictement nécessaire⁸¹.

Le contrôle strict exercé par le juge administratif a permis d'encadrer les politiques de développement. Mais les forêts grecques sont surtout menacées par les carences des pouvoirs politiques. Il fallait donc atteindre ces carences, pour assurer aux forêts une protection juridictionnelle efficace. Sur ce point, l'apport de la jurisprudence administrative est particulièrement important.

2) La sanction des carences des politiques publiques de la forêt

Confronté à l'absence de planification globale des activités économiques et des opérations de travaux publics, le Conseil d'État a sévèrement fustigé les risques qui en découlent pour les écosystèmes fragiles,

76 Ainsi, le Conseil d'État a annulé l'arrêté déclarant d'utilité publique la construction d'une autoroute périphérique qui exigeait le sacrifice de zones forestières conséquentes, même si l'opération était destinée à désengorger les axes routiers de la capitale et poursuivait, de ce fait, un but jugé impérieux pour l'amélioration de la qualité de vie des Athéniens. Or, d'autres alternatives étaient proposées, notamment celles de tunnels souterrains, qui auraient épargné la forêt, sans pour autant augmenter excessivement le coût de l'opération. En écartant ces alternatives, sur la base de certains inconvénients marginaux, l'Administration avait entaché sa décision d'illégalité (CE (Ass. pl.) 1675/1999, *Nόμος και Φύση*, 1999, p. 410, note L. KIOUSSOPOULOU).

77 CE 2829/1993, v. chronique C. BACOYANNIS, AIC, 1994, p. 570 ; CE 2435/1993, précité ; CE 664/1994, précité.

78 Le Conseil d'État a annulé la décision validant l'étude d'impact préalable à la construction d'une autoroute qui risquait de diviser en deux l'habitat de l'ours brun dans les montagnes du Pinde. Selon la Haute juridiction administrative, la construction de routes à travers les biotopes d'espèces protégées doit éviter toute perturbation de tels biotopes et exclure la moindre perte d'individus de la population protégée. Ainsi, malgré la proposition de solutions qui permettraient la circulation des ours à travers l'autoroute (notamment par des tunnels souterrains), le projet a été jugé inconstitutionnel. Il est significatif que dans un obiter dictum particulièrement sévère, le Conseil d'État a signalé à l'Administration que toute reprise du projet dans l'avenir devrait impérativement contourner le biotope de l'ours brun, afin de passer le crible du contrôle de constitutionnalité ! (CE, 2731/1997, *Nόμος και Φύση*, 1998, note X. KONDIADIS, p. 442).

79 CE (Ass. pl.) 1672/2005, note A PAKONSTANTINOY, disponible sur le site : www.nomosphysis.org.gr. Le Conseil d'État a annulé la décision qui validait l'étude d'impact préalable à l'extension d'une centrale électrique à très haute tension, sur le mont Hymette, en Attique. D'une part, il n'avait pas été démontré que les bénéfices résultant de cet ouvrage en termes de qualité de vie dépassaient les risques de détérioration de la zone forestière dans laquelle il était implanté. D'autre part, on n'avait pas examiné si des solutions alternatives existaient, moins dangereuses pour la forêt.

80 CE 2829/1993, précité ; CE 967/2007, note A PAKONSTANTINOY, disponible sur le site : www.nomosphysis.org.gr. Dans cette espèce, qui concernait l'extension d'un site d'enfouissement de déchets dans une zone forestière, la constitutionnalité des dispositions législatives autorisant l'opération s'est fondée sur le fait qu'un espace équivalent à la zone sacrifiée a été placé sous le statut protecteur des forêts, en substitut de la forêt sacrifiée. Cette solution renvoie à une jurisprudence constante des tribunaux administratifs grecs, qui ont toujours exigé que les espaces verts sacrifiés, notamment dans les villes, soient remplacés par d'autres espaces qui présentent des dimensions et des caractéristiques analogues. V. notamment, CE 2242/1994, *Nόμος και Φύση*, 1995, p. 121. Sur cette jurisprudence, v. SIOUTI, G. *Εγχειρίδιο δικαίου περιβάλλοντος*, Précité, p. 66 et s.

81 CE 1508/2008, disponible sur le site : www.nomosphysis.org.gr. Dans cette espèce qui concernait l'installation d'éoliennes dans la forêt, le juge a strictement appliqué le standard de proportionnalité. Il a exigé une justification circonstanciée du choix du site d'implantation des éoliennes, au regard notamment des alternatives proposées. Il a annulé l'autorisation administrative afférente, faute d'une telle justification.

et les forêts en particulier. La manière dont il a su contraindre les pouvoirs politiques à se conformer à leurs obligations est remarquable. Passant progressivement de la tolérance⁸² vers une attitude exigeante et ferme, la Haute juridiction n'a cessé d'explorer les ressources juridiques, matérielles et procédurales, pour soumettre les politiques publiques de développement à la règle de droit.

Le point de départ de cette démarche a été une interprétation systémique des impératifs constitutionnels qui imposent aux pouvoirs publics de protéger l'environnement (art. 24§1 C), et de planifier rationnellement les utilisations du sol et le développement économique (art. 24§2 et 106§1 C). Le Conseil d'État a estimé que ces différents impératifs sont interdépendants, de sorte qu'il devienne impossible de concevoir une protection efficace de l'environnement sans un aménagement rationnel du territoire⁸³. Ce raisonnement a donné lieu à la règle d'une planification globale et préalable, qui s'applique à toutes les activités privées et à toutes les opérations de travaux publics susceptibles de nuire à l'environnement.

Dans un premier temps, le Conseil d'État s'est contenté d'exiger une planification au moins sectorielle et locale pour qu'une activité privée ou un ouvrage public puissent être installés dans un site particulier. Leur localisation devait être prévue dans des plans d'aménagement établis, au moins au niveau du département (nome), ou dans des schémas de développement de zones d'activités économiques⁸⁴. Par ailleurs, l'acte administratif validant le choix du site d'installation⁸⁵ devait se baser impérativement sur une étude d'impact scientifique. Il devait également contenir toutes les appréciations nécessaires pour justifier l'implantation de l'opération sur le site choisi, en considérant notamment les solutions alternatives et les incidences environnementales⁸⁶. Mais cet outil ne saurait se substituer indéfiniment aux plans généraux d'aménagement du territoire. Son utilisation n'a été autorisée que temporairement, le temps de mettre en place les outils permanents d'aménagement du territoire au niveau national et régional⁸⁷.

L'exigence d'une planification globale et préalable a été un outil efficace entre les mains du juge. Elle lui a permis de faire face à l'inexécution chronique des impératifs constitutionnels d'organisation rationnelle de l'espace et de protection des écosystèmes. Les carences de l'Administration ont été ainsi érigées en causes d'annulation des politiques de développement économique ou urbanistique.

Le juge de l'excès de pouvoir est allé encore plus loin : il a fait des carences de l'Administration l'objet même de son contrôle.

Pour cela, il s'est fondé sur l'exigence constitutionnelle d'une protection pleine et efficace des forêts. Il en a déduit une obligation de l'Administration d'adopter toutes les mesures protectrices qui s'imposent, et une obligation corollaire des tribunaux d'assurer aux zones protégées une garantie juridictionnelle efficace. Il a pu ainsi estimer que tout manquement de l'Administration à ses obligations constitue une « omission d'opération légale impérative », susceptible d'être sanctionnée par les tribunaux, puisque autrement « l'impératif constitutionnel se transformerait en une déclaration théorique de principe, et l'environnement naturel resterait sans protection, en proie au désastre irrémédiable, et cela en opposition flagrante avec la volonté du constituant »⁸⁸.

82 Dans son premier grand arrêt interprétant l'article 24 de la Constitution de 1975, le Conseil d'État avait estimé que l'absence de planification générale préalable n'empêchait pas l'autorisation d'installations privées ou d'ouvrages publics susceptibles de nuire à l'environnement (CE 811/1977, *To Σύνταγμα*, 1977, p. 445). Un compromis était ainsi réalisé entre les obligations constitutionnelles de l'État, celle de planification et de protection de l'environnement, d'une part, et celle de coordination du développement économique, d'autre part. Cette jurisprudence a été à l'origine de la marginalisation de la planification globale de l'espace et de sa substitution régulière par des solutions fragmentaires.

83 CE 2425/2000, disponible sur le site : <http://tosyntagma.ant-sakkoulas.gr> ; CE 2506/2002, ΕΔΔΔ, 2002, note A. PAKONSTANTINOY, p. 813 ; CE (avis sur projet de décret présidentiel) 2479/2003, disponible sur le site : www.nomosphysis.org.gr

84 CE 304/1993, précité et CE 2844/1993, précité, avec le commentaire de C. BACCOYANNIS in : AIJC, 1994, p. 566 ; CE 4033/1998, ΕΔΔΔ, 1999, p. 342 ; CE 2425/2000, précité ; CE (Ass. pl.) 2284/2000, ΕΔΔΔ, 2000, p. 839.

85 Cet acte constituait jusqu'en 2002 la première étape de la procédure complexe d'autorisation d'installation d'activités économiques ou de travaux d'intérêt général. Il a été remplacé en 2002 par la validation préalable des études d'impact. Sur le choix préalable du site d'installation et sur la riche jurisprudence qu'elle a entraînée, v. GIAN-NAKOUROU, G. Ο θεσμός της χωροθέτησης στη νομολογία του Συμβουλίου της Επικρατείας. Précité, p. 983-1006.

86 CE 1520/1993, Νόμος και Φύση, 1994, p. 209 ; CE 2506/2002, précité, P. 813.

87 CE 304/1993, précité et CE 2844/1993, précité, avec le commentaire de C. BACCOYANNIS in : AIJC, 1994, p. 566 ; CE 425/2001, ΕΔΔΔ, 2002, n°1, p. 104, note A. PAKONSTANTINOY. Dans cet arrêt, le juge a assigné un délai de trois ans maximum, à partir de l'entrée en vigueur de la loi autorisant la localisation ad hoc de certaines activités, pour l'édition de plans d'aménagement du territoire. Finalement la disposition législative qui prolongeait la possibilité de localisation circonstanciée de certaines activités a été jugée inconstitutionnelle, en l'absence de planification préalable. CE 893/2004, disponible sur le site : www.nomosphysis.org.gr.

88 CE 2818/1997, Νόμος και Φύση, 1997, p. 603, note M. STAMATOPOULOU.

Sur la base de ce raisonnement, le Conseil d'État a estimé que la rédaction d'un registre des forêts découle directement de l'impératif constitutionnel de protection de la forêt (art. 24§1 C) et du principe constitutionnel de séparation des pouvoirs qui assigne à l'Administration la fonction d'exécution de la Constitution et des lois. Cette obligation serait lettre morte si elle n'était pas assortie d'un recours juridictionnel adéquat qui permette à toute personne justifiant d'un intérêt à agir de saisir le juge pour en exiger le respect. Or un tel recours est le recours pour excès de pouvoir. Par conséquent, la carence chronique de l'Administration de rédiger un registre des forêts constitue une « omission d'opération légale impérative » et encourt l'annulation par le juge de l'excès de pouvoir. En outre, le Conseil d'État a adressé de véritables injonctions à l'Administration. Celle-ci devait adopter toutes les mesures prévues par la loi et rappelées par le juge pour rédiger le registre des forêts, dans le temps nécessaire. Une expertise pourrait être ordonnée pour évaluer la durée de l'opération. Au-delà de cette période, le Conseil annulerait toutes les décisions ponctuelles de qualification prises selon les procédures provisoires prévues par la loi comme substituts du registre des forêts⁸⁹. Par ces injonctions particulièrement sévères, le juge administratif a fait savoir que sa tolérance était arrivée à son terme et qu'il sanctionnerait dans l'avenir toute tentative de contournement de l'obligation constitutionnelle de prévention des atteintes à la forêt⁹⁰.

La combinaison des dispositions matérielles, contenues dans la Constitution, et de l'outil procédural du recours pour excès de pouvoir a permis au Conseil d'État d'atteindre la partie la plus problématique des politiques publiques de la forêt, à savoir les carences de l'Administration.

En agissant ainsi, la haute juridiction administrative grecque aurait-elle franchi la ligne interdite qui sépare le contrôle de la légalité de celui de l'opportunité ? C'est le reproche habituel que les pouvoirs politiques lui adressent depuis presque deux décennies et qui a motivé leurs tentatives récurrentes de restreindre sa compétence en tant que juge de l'excès de pouvoir et juge de constitutionnalité des lois⁹¹. Cependant, les juges grecs ont simplement appliqué avec rigueur le principe essentiel du constitutionnalisme moderne⁹² qui est le fondement principal du contrôle juridictionnel de la constitutionnalité des lois : à savoir, le respect de la suprématie de la Constitution qui assigne aux juges la tâche de faire prévaloir la volonté suprême du peuple constituant sur celle de ses représentants⁹³. C'est dans ce cadre qu'ils ont procédé à la pesée des valeurs concurrentes que la fonction juridictionnelle implique nécessairement. C'est dans ce contexte qu'ils ont entrepris de restaurer l'autorité des valeurs environnementales face aux valeurs économiques et marchandes dominantes. Ainsi, il se sont révélés être de puissants contrepoids institutionnels face à l'attitude dilatoire des pouvoirs politiques.

Les forêts seraient-elles, pour autant, mieux protégées par l'action des juges que par celle des pouvoirs politiques ? Rien n'est moins sûr, si l'on prend en considération le caractère ponctuel et répressif des interventions des tribunaux. D'ailleurs, le principe de la séparation des pouvoirs et le régime de protection de la forêt impliquent nécessairement l'action du législateur et de l'Administration pour la mise en œuvre des dispositifs de protection nécessaires. Tout le paradoxe de la gestion des forêts en Grèce provient de l'incapacité chronique des pouvoirs politiques à satisfaire à ces obligations constitutionnelles.

89 CE 2818/1997, précité.

90 De manière analogue, la carence de l'Administration d'interdire le fonctionnement d'une carrière illégale dans un espace à reboiser constitue une « omission d'opération légale impérative », suite à l'écoulement de trois mois après la demande d'interdiction de l'intéressé. Elle encourt l'annulation, pour cette raison. CE 4665/1996, Νόμος και Φύση, 1997, p. 333, note D. EMMANOUILIDIS. La même solution a été adoptée à propos du manquement de l'Administration à ordonner la démolition des constructions sauvages implantées dans un espace boisé. Le juge a estimé que la démolition immédiate était obligatoire dès la constatation de l'infraction ou après l'écoulement de trois mois suivant la réception d'une plainte afférente. CE 686/1994, Νόμος και Φύση, 1995, p. 97, note D. MAKRIS.

91 VENIZELOS, E. = BENIZΕΛΟΣ, E. Το αναθεωρητικό κεκτημένο. Athènes-Komotini : Αντ. Ν. Σάκκουλας, 2002, p. 182 ; KONDIADIS, X. = ΚΟΝΤΙΑΔΗΣ, X. Συνταγματική αναθεώρηση και προστασία του περιβάλλοντος. Δικαιώματα του Ανθρώπου, 2001, p. 350 ; ΡΑΡΑΚΟΝΣΤΑΝΤΙΝΟΥ, Α. = ΠΑΠΑΚΩΝΣΤΑΝΤΙΝΟΥ, Α. Δικαστικός ακτιβισμός και Σύνταγμα. Το παράδειγμα της περιβαλλοντικής νομολογίας του Συμβουλίου της Επικρατείας. Περιβάλλον και Δίκαιο, 2006/2, p. 222-240.

92 HAMILTON, A. Le fédéraliste, n°78 (Le département judiciaire), 1788. In : HAMILTON, A., JAY, J., MADISON, J. Le fédéraliste (Trad. fr. par G. JEZE, préface A. TUNC), Paris : Economica, 1988, p. 644

93 V. les arrêts fondateurs, reconnaissant le pouvoir des tribunaux pour contrôler la constitutionnalité des lois, aux États-Unis et en Grèce: Cour Suprême des États-Unis d'Amérique, Marbury v. Madison, 5 US (1 Cranch), 137 (1803) et Cour de cassation grecque, 169/1883, Θέμις, 1893, p. 388 et s.

Le cadre législatif de la gestion du risque inondation aux Pays Bas

Robert SLOMP¹

Mots Clefs

Plan delta, évaluation des risques, risque acceptable, changement climatique, "super-digues", législation nouvelle, plan de gestion intégré du risqué inondation, inter ministérialité, transparence

Summary

As in most countries legislation on floodrisk-management and disastermanagement in the Netherlands was driven by disasters.

The major sea flood in 1953 created the possibility to introduce risk analysis techniques and formal safety levels.

This formally set legal safety levels, which are independent of climate change, introduced a 5 yearly safety assessment and laid the bases for funding dike repair works. Every five years the minister publishes dike assessment tools and hydraulic boundary conditions (observed climate change is taken into account). Every five years all major flood defences (3500 km) have to be assessed.

About 5 billion euro's will be spent before 2015 on Room for the Rivers mainly along the Rhine branches, the Meuse works and the dike reinforcement programme.

The EU flood risk directive requires flood management plans. The current flood management plan is based on the law on flood defences of 1996 (this is mainly an approach from the side of prevention). The new flood management will also comprise our policy towards response and preparation. So a close cooperation between the ministries of internal affairs and water management is necessary.

The Netherlands is only implementing the flood risk management policy developed in 1960 in a consistent and transparent way. Since 1980 environmental issues have been added. Making enough funds available for long-term strategies remains one of our largest challenges next to the development of an integrated policy.

¹ Senior Advisor
Ministère du Transport, des Travaux publics et de la Gestion de l'eau

Depuis le 10^{ème} siècle aux Pays Bas, la lutte contre les inondations, la construction et l'entretien des digues reposent pour une bonne part sur des institutions ayant statut de collectivités territoriales les « Waterschappen ». Depuis 1950 jusqu'à 2005 ces institutions (2500) ont été regroupées à 26 au niveau du bassin versant ; elles disposent d'une autonomie de gestion et elles disposent aussi de ressources fiscales qu'elles prélèvent directement ; cet impôt est calculé sur la base de la valeur foncière des biens situés sur le périmètre de chaque 'waterschap'. Depuis 1798 avec le développement d'un état central, les fleuves et cotes sont gérés par une organisation de l'état central 'Rijkswaterstaat'. Ensemble les deux institutions Waterschappen et Rijkswaterstaat, sont responsables pour la prévention contre l'inondation. Dans cet article je vais couvrir la législation des dernières vingt ans concernant le risque contre l'inondation.

Comme c'est le cas pour la plupart des législations des autres États européens, la législation néerlandaise relative à la gestion du risque inondation a été contingente des catastrophes; cette réactivité de la législation concerne aussi d'autres types de risque.

Au plan institutionnel, comme c'est le cas aussi dans différents États européens, la répartition des compétences dans la gestion des risques naturels est éclatée entre trois départements ministériels. C'est le ministère de l'Intérieur qui a la responsabilité de la gestion de crise ; les compétences générales d'Aménagement du Territoire relèvent du ministère de la Planification territoriale et de l' Environnement, tandis que la prévention du risque inondation, la protection contre les crues, la gestion des cours d'eau, des lacs, des estuaires et des côtes sont du ressort du ministère du Transport, des Travaux publics et de la Gestion de l'eau.

La dernière grande inondation par submersion marine date de 1953². Cette catastrophe a permis d'introduire des méthodologies d'analyse des risques et de fixer des niveaux de sécurité pour les populations. Nombre de ces techniques et méthodologies préexistaient, d'ailleurs, à la catastrophe de 1953.

D'importantes inondations se sont produites à nouveau aux Pays Bas dans les années 1990 ; ces crues, cette fois-ci, étaient d'origine fluviale. En 1993 et 1995, les crues de la Meuse ont entraîné l'évacuation de 10 000 personnes.

1995 fut marqué par des crues encore plus importantes de la Meuse et du Rhin³. Un plan d'évacuation de 250 000 personnes dut être mis en œuvre le long du Rhin.

Ces inondations récurrentes ont donné lieu au vote par le Parlement en 1996 d'une loi sur la gestion du risque inondation intitulé « Wet op de Waterkering », loi sur les endiguements et dunes. Cette loi a permis de fixer des niveaux de protection, indépendamment des changements climatiques. Elle prévoit, en outre, de réaliser tous les 5 ans un rapport d'évaluation sur la « sécurité », on procède de la sorte comme en matière de contrôle technique des véhicules. Tous les 5 ans aussi, les ouvrages les plus importants de protection sont contrôlés (3500 kms de digues).

Entre 1996 et 2005 les digues sur le Rhin et Meuse ont été réparés d'urgence pour cela le parlement a passé « Le plan Delta pour les grands fleuves » in 1996.

Suite aux premières deux visites techniques un total de 2,3 milliards d'euros sera consacré d'ici 2015 au programme de renforcement des digues 'HWBP'. 3 milliards d'euros sera aussi consacré à l'aménagement des cours d'eau du Rhin et Meuse 'Ruimte voor de Rivier' et 'Maaswerken'.

Dans la dernière décennie du XX^{ème} siècle, les Pays Bas ont été confrontés à trois accidents majeurs : le crash d'El Al à Amsterdam en 1992, l'explosion d'un établissement pyrotechnique à Enschede en 2008 et également en 2000, l'incendie d'une discothèque à Volendam. Ces accidents ont donné lieu à de nouvelles législations : une loi sur les accidents et catastrophes majeures (« Wet Rampen en Zware ongevallen ») et une loi de sécurité civile à l'échelon régional (« Wet op de

2 Cette inondation, qui avait occasionné plus de 2000 morts en Europe (Angleterre, La Belgique et les Pays-Bas), était de type maritime : marées de fort coefficient, tempête en mer du nord

3 La crue de la Meuse constituait un événement d'une fréquence de retour de 150 à 200 ans

veiligheids regio's »). Le retour d'expérience de ces accidents a conduit à une nouvelle organisation de la sécurité civile : les services d'incendie et de secours, de police et de santé ont été regroupés en 25 entités. Le rôle des 25 bourgmestres en charge de la coordination des secours et des différentes structures intervenant dans la gestion de crise a été redéfini. Dans cette nouvelle organisation, le rôle des autorités administratives provinciales a été diminué au profit d'institutions qui ont été professionnalisées et qui dépendent moins désormais d'un système de volontariat pour coordonner les interventions³.

Suite à la grande crue maritime de 1953, un vaste programme d'études et d'expertises sur la gestion du risque inondation fut engagé et un programme de grands travaux pour assurer la protection du sud ouest des Pays Bas - la Zeelande - fut programmé. Ces études et travaux furent menés sous l'égide de la commission « Delta » mise en place en 1953. Dans ce cadre, la politique qui avait prévalu jusqu'alors consistant à édifier de nouvelles digues 1 mètre au-dessus des derniers niveaux de crue observés, fut abandonnée.

Des analyses du risque furent utilisées pour déterminer le risque acceptable ; celui-ci ayant été déterminé par référence à une crue d'une fréquence de retour de 100 000 ans (soit une crue intervenant une fois tous les 100 000 ans) ; ce niveau de risque acceptable a été ensuite transcrit sous la forme de normes ou d'aléas de référence déterminés de façon pragmatique. Cet aléa de référence a été calculé pour une période de retour de 10 000 ans pour la partie sud des Pays Bas. A partir de cette méthode d'évaluation du risque, des niveaux de protection renforcés déterminés par la loi ont été fixés pour l'ensemble des zones côtières. Pour les zones du littoral comportant des densités démographiques faibles, un évènement d'une période de retour de 4 000 ans a été pris en compte (soit une fréquence d'évènement accidentel tous les 4 000 ans), pour les fleuves, la période de retour est de 1 250 ans et pour les zones exposées à un risque de type fluvio-maritime, l'aléa de référence correspond à une période de retour de 2 000 ans. Les digues destinées à assurer la protection de 10 000 habitants le long de la Meuse et de la province du Limbourg seront dimensionnées en 2015 pour un évènement d'une période de retour de 250 ans.

L'ensemble du territoire néerlandais repose sur un zonage fin des zones inondables et des zones d'endiguement ; zones qui sont soit protégées par des barrières naturelles ou des digues et dunes (cf. figure 1).

Le champ du programme de travaux pour les cours d'eau sur le Rhin et la Meuse, s'inscrit dans un changement de paradigme. En effet, au lieu d'élever les digues, le niveau de celles-ci a pu être abaissé en recourant à différentes mesures alternatives. Dans le programme de travaux sur la Meuse, le recalibrage de la section navigable pour améliorer le transport de fret, l'abaissement du lit mineur pour réaliser des extractions, ont eu des effets positifs en termes de protection des zones côtières. Ces programmes ont également eu des incidences favorables sur l'environnement, à travers l'extension de zones d'expansion des crues et la création de zones humides sur des territoires agricoles.

Dans ces deux cas, ces projets n'ont pas été pris en application de la loi de 1996 sur les endiguements et dunes mais sur la base d'autres législations concernant l'évaluation des coûts des projets d'utilité nationale.

Ce changement de paradigme s'inscrit aussi dans la prise en compte du changement climatique ; c'est le cas pour le dimensionnement du programme de digue. Parmi les scénarios du GIEC, un scénario moyen prenant en compte une augmentation du niveau des océans de 60 cms par siècle a été retenu (un niveau d'augmentation moyen de 20 cms ayant été observé). Une augmentation de 15 % des crues fluviales et une majoration, affectée d'un coefficient, d'incertitude de 30 à 70 cms des hauteurs de crue, sont des paramètres couramment utilisés.

Des discussions sont en cours pour introduire une analyse globale du risque intégrant ces scénarios ; le défi étant de s'en tenir à des règles simples.

La première étape consistera à introduire dans l'évaluation des ouvrages de protection, ces scénarios. A cet effet, une phase expérimentale sera menée dans le processus d'évaluation du risque inondation de 2011 à 2016 avant d'être intégré dans un texte législatif pour une période s'échelonnant de 2016 à 2021.

La gestion du risque inondation et la planification du territoire sont, principalement, centrées sur les immeubles qui ont été construits à l'extérieur des zones protégées par le réseau de digues. Les nouvelles constructions le long des principaux cours d'eau ont cessé d'être autorisées depuis 1996. Tandis que les constructions nouvelles au bord des lacs et sur les zones côtières doivent être protégées contre les inondations ; ainsi les bâtiments doivent-ils être construits sur des remblais. Des expérimentations ont été réalisées, aussi, avec des maisons flottantes, il s'agit habituellement de résidences secondaires.

La directive européenne du 23 novembre 2007 relative à l'évaluation et à la gestion du risque inondation exige la réalisation sur les zones à risque de plan de gestion des risques d'inondation⁴. Actuellement, aux Pays Bas la planification de la gestion des inondations est basée sur les dispositions de la loi de 1996 sur les endiguements. Cette planification privilégie les aspects relatifs à la prévention. Les nouveaux plans de gestion des risques d'inondation englobent tous les aspects de la gestion des risques, y compris la protection et la préparation à la crise (système d'alerte précoce). La transposition de la directive européenne inondation nécessite, dès lors, une coopération étroite entre les trois départements ministériels concernés⁵. C'est pourquoi de janvier 2007 à novembre 2008, les Pays Bas ont mis en œuvre un vaste programme⁶, afin de déterminer les axes d'amélioration en matière de préparation et de gestion de la crise. L'élaboration de ce programme a mobilisé plus de 10 000 personnes. L'étendue de cette consultation s'explique par le fait que depuis 1953, les Pays Bas n'ont plus subi de catastrophe naturelle majeure. Les catastrophes intervenues entre 1992 et 2000 se situaient à une échelle géographique restreinte. De fait, les Pays Bas ont dû se tourner vers les expériences mises en œuvre dans d'autres états.

La planification urbaine doit également être prise en compte dans les plans de gestion du risque d'inondation. Cependant, l'impact d'une telle politique n'a que des effets limités à court terme. A chaque génération, en effet seule une petite partie du parc de logements est renouvelée. Les outils juridiques de la planification urbaine ne sont pas conçus pour résoudre ce problème à court terme⁷. Les villes nouvelles sont encore construites dans les parties les plus basses des Pays Bas (la ville de Gouda en constitue un exemple), avec, en outre, un des coefficients parmi les plus élevés de subsidence des sols.

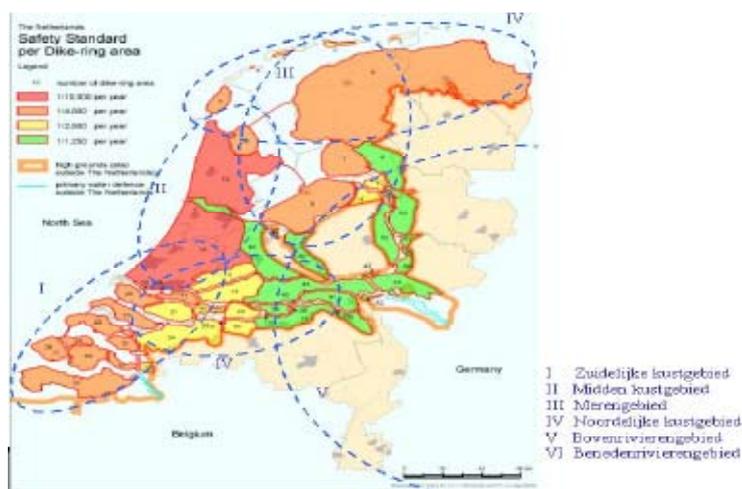


Figure 1
Zones endiguées des Pays Bas
La probabilité de rupture déterminée par la loi varie de 0,01 % à 0,08% par an

4 Cf. F. MARTINI « Le programme d'action de l'Union Européenne pour la gestion du risque inondation »
5 cf. supra. Ministère de l'Intérieur, Ministère de l'Aménagement du Territoire et Ministère des Travaux Publics et de l'Eau
6 « Task force Management overstromingen, tero »
7 « de water toets »

Les cercles figurant sur la carte (figure 1) indiquent les zones susceptibles d'être concerné par un scénario de risque d'inondation. Chaque scénario de risque est affecté d'une stratégie optimale pour la phase de préparation et d'alerte. Au plan national, une des conclusions majeures retenue, est qu'il est impossible d'organiser l'évacuation de 3,6 millions de personnes de la Hollande du sud sur la base d'un scénario de tempête. C'est pourquoi, nous avons pensé à développer une stratégie utilisée pour la Baie de Tokyo au Japon. Celle-ci consiste en la construction d'ouvrages de protection quasiment insubmersibles « les super-digues ». Ces digues répondent à la fois aux besoins de protection contre les crues et aux opérations de rénovation urbaine.

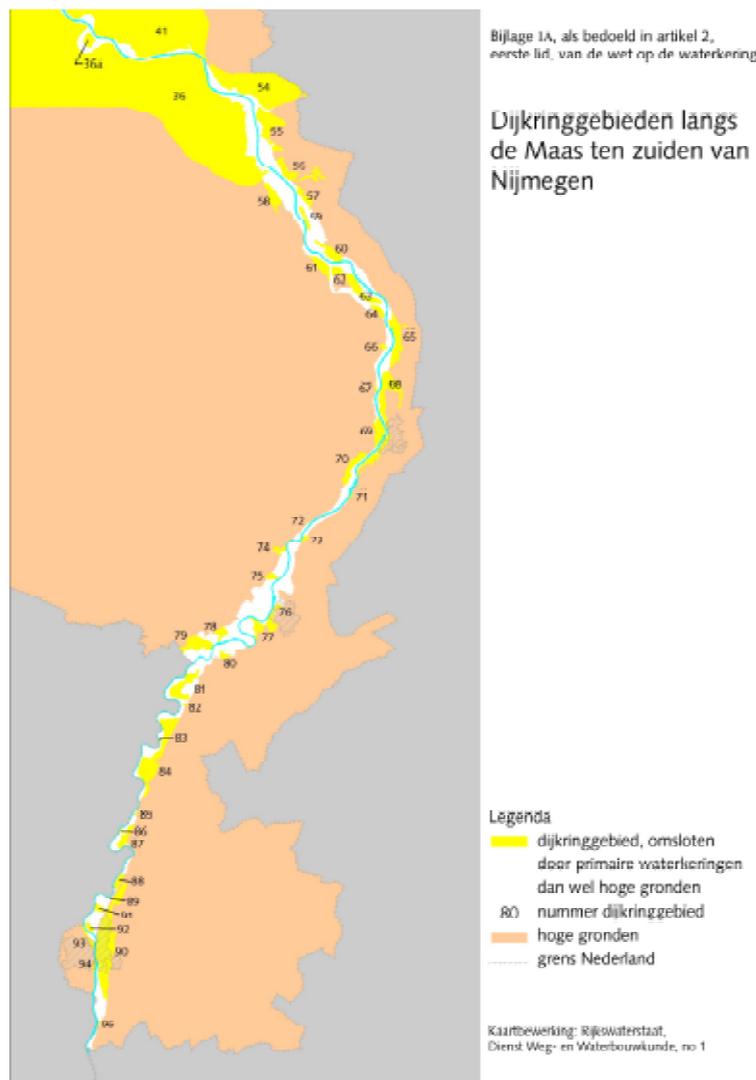


Figure 2

Les zones endiguées le long de la Meuse dans les provinces du Limbourg et du Brabant nord, la probabilité retenue d'une rupture est de 0,04 % par an. Ces digues seront encore en partie en cours de réalisation jusqu'en 2015.

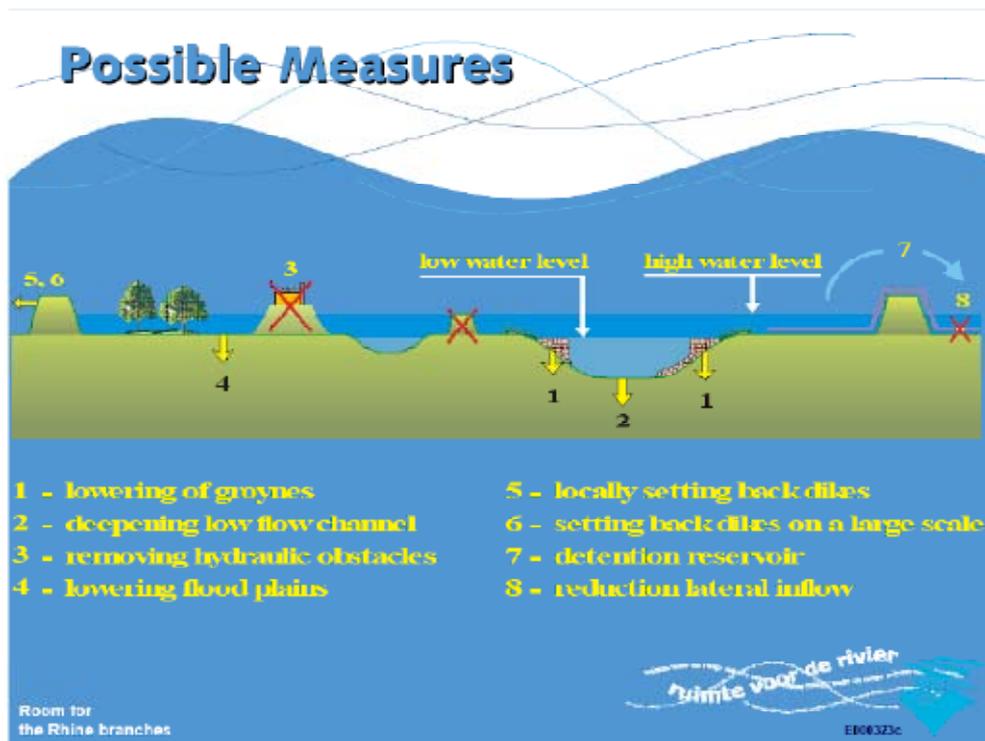


Figure 3

Mesures représentatives mises en œuvre dans le cadre des programmes concernant les cours d'eau (Meuse, Rhin, ...)

Deux nouvelles lois sur l'eau sont en cours d'élaboration aux Pays Bas. Une nouvelle loi qui va se substituer à sept lois existantes. Ce projet de loi concerne à la fois la qualité de l'eau (incluant les plans de traitement des eaux usées) mais aussi la gestion du risque d'inondation. Une nouvelle loi sur l'environnement est aussi en projet (les stations d'épuration des eaux usées seront incluses). Lorsque ces deux lois seront adoptées suivant un calendrier fixé en 2009, 2010, il faudra se préoccuper aussi de la mise en œuvre de ces textes suivant des modalités nouvelles. Dans chaque municipalité, les usagers pourront trouver toutes les informations relatives à ces deux textes et les modalités pour se conformer à ces nouvelles exigences. Afin de faciliter la mise en œuvre de ces nouvelles législations, un système de « guichet unique » sera installé pour la délivrance des autorisations. La transposition de la directive européenne sur l'évaluation et la gestion du risque d'inondation sera assurée à travers la nouvelle loi sur l'eau.

En conclusion, les réformes menées aux Pays Bas consistent simplement en la mise en œuvre d'une politique de gestion du risque inondation développée depuis 1960 sur des bases cohérentes et transparentes. Plusieurs années ont été nécessaires pour institutionnaliser et donner force de loi aux aspects prévention de cette politique. Dans les années 1980, cette politique de gestion du risque inondation a intégré des objectifs de protection de l'environnement. Le gouvernement néerlandais espère, maintenant, progresser rapidement, avant l'échéance de 2015, dans l'élaboration de plans de gestion intégrés du risque inondation. Un des plus grands défis qui demeure sera de réaliser des investissements suffisants pour assurer sur des bases solides une stratégie à long terme.

La prise en compte du risque sismique dans la construction et la réhabilitation – approches française et européenne

Ghislaine VERRHIEST-LEBLANC¹ ET Guy JACQUET²

Résumé :

Les pays européens disposent depuis plusieurs années de réglementations nationales en matière de construction parasismique.

En France, la réglementation est proportionnée au niveau de risque. Les obligations en matière de construction parasismique concernent tant les ouvrages neufs que les bâtiments existants. Le contrôle du respect des obligations réglementaires implique des experts techniques mais également des agents des administrations et des collectivités.

Dans le cadre de l'harmonisation européenne des règles de construction, les pays membres disposeront tous prochainement d'un référentiel commun via l'Eurocode 8. Il concernera les ouvrages neufs et les bâtiments existants.

Pour les bâtiments existants, si des travaux européens ont été conduits pour définir des approches communes d'analyse de vulnérabilité au séisme, il n'existe pas de réelle norme en la matière en France et dans les autres pays membres. L'approche française consiste à imposer un niveau de performance identique aux ouvrages neufs pour les bâtiments existants, faisant l'objet de travaux significatifs. D'autres pays, tels que la Suisse, raisonnent en terme de coût-bénéfice sur la base de seuils d'acceptabilité locaux. Enfin, des pays tels que l'Italie sont en avance pour concilier la prévention du risque sismique à la sauvegarde du patrimoine.

Aujourd'hui, les différences d'approche au niveau européen ont tendance à se réduire. Cependant, de nombreux échanges d'expérience sont encore nécessaires pour la définition d'une future position commune en vue de la prise en compte du risque sismique dans la construction et la réhabilitation.

Mots clés :

Réglementation – Normes – Construction parasismique – Vulnérabilité au séisme

Summary :

The European countries have for several years national regulations related to paraseismic building.

In France, regulation is proportional at the level of risk. Obligations in paraseismic building concern new

¹ Autorité de Sûreté Nucléaire (ASN) – Division de Marseille – 67-69 avenue du Prado – 13286 MARSEILLE

² Institut de prévention et de gestion des risques urbains (IPGR) – 19A rue Paul Codaccioni – 13007 MARSEILLE

works and existing buildings. The control of the regulation respect implicates technical experts but also representatives of administration.

As part of the European harmonization of the rules of building, countries members will have shortly all of a common frame of reference : Eurocode 8. It will concern both new works and existent buildings. For the existing buildings, if European jobs drove to define common approaches of seismic vulnerability analysis, such a european or national standard does not exist in France and in the other countries members. The French approach consists in imposing the same performance level to the new works and to the existing buildings. However, other countries, such as Switzerland, apply new approach based on the risk acceptability. Finally, some countries, such as Italy, are early to reconcile the prevention of seismic risk in the maintenance of heritage.

Today, the differences of approach between the european countries seem to decrease in the field of seismic building and rehabilitation. However, many exchange are still to define of a future common position.

Key words :

Regulation - Standard- Paraseismic building – Seismic vulnerability

I - Le cadre réglementaire national pour les constructions neuves et les évolutions européennes

A. Cadre réglementaire et technique national en vigueur

Le dispositif français

Le territoire français est exposé de façon significative au risque sismique, voire très élevée sur les Antilles. Le dernier séisme meurtrier en métropole date du 11 juin 1909 ; il a fait une cinquantaine de victimes en Provence.

Il existe au niveau national une réglementation parasismique qui impose une obligation de protection. Cette obligation est proportionnée aux risques des territoires exposés. Le zonage réglementaire sismique, qui est en cours de révision, définit des zones de sismicité croissante pour lesquelles l'application des règles diffère.

Au travers notamment du décret de 1991 relatif à la prévention du risque sismique et de l'arrêté de 1997, sont distingués des ouvrages à risque normal (ORN) et des ouvrages à risque spécial (ORS). Pour les ORN, les conséquences d'un séisme seront circonscrites à l'environnement immédiat de ces ouvrages et aux populations qu'il comprend. Dans le cas d'ORS, les conséquences d'un séisme pourront en revanche dépasser les limites de l'ouvrage et entraîner des sur-conséquences et des effets indirects sur l'environnement de l'ouvrage endommagé.

En ce qui concerne les ORN, quatre classes d'ouvrage sont distinguées : A, B, C et D. Les trois premiers représentent respectivement par rapport aux personnes en cas de séisme un risque minime, moyen et

élevé. La classe D vise les ouvrages importants pour la sécurité publique en cas de séisme. Cette classe recouvre donc les bâtiments importants en matière de gestion de crise, comme les hôpitaux et les casernes de pompiers, ainsi que des bâtiments spécifiques comme les réservoirs d'eau potable.

Les conditions d'application de la réglementation diffèrent selon la classification en ORN ou ORS, et selon le niveau de sismicité. Ainsi, pour les ORN, l'application des règles de construction parasismique va viser les classes B, C et D sur les zones de sismicité différentes de 0. Il existe 5 zones de sismicité : 0, Ia ; Ib ; II ; III. Le niveau III est le plus élevé et concerne les Antilles. Pour les ORS, l'application des règles concerne l'ensemble des bâtiments que regroupe cette catégorie, ainsi que toutes les zones de sismicité, y compris la zone 0.

Les ORN et ORS sont également distincts en termes d'obligations compte tenu de la différence des enjeux. Ainsi, les obligations pour les ORN se traduisent par une protection qualifiée de statistique et de probabiliste, dont les fondements sont les règles PS-92 et PS-MI 89/92, ainsi que les décrets de 1991 et de 2000 et l'arrêté de 1997. Cette protection accepte les échecs, mais l'atteinte d'une probabilité faible d'effondrement est souhaitée. Pour les ORS, il s'agit au contraire d'une protection déterministe, dans laquelle les échecs ne sont pas acceptés. Des études spécifiques sont exigées, avec une définition du SMHV (Séisme Maximum Historiquement Vraisemblable) et du SMS (Séisme Majoré de Sécurité).

Dans toutes les zones où la sismicité est non négligeable, la construction parasismique s'impose à tout ouvrage neuf, qu'il soit à risque normal ou à risque spécial. En revanche, on ne peut imposer à tout bâtiment existant – s'il ne fait pas l'objet de travaux – de se conformer aux normes parasismiques. Par conséquent, excepté si une réglementation locale de type PPR sismique, impose certaines mesures pour les ouvrages à risque normal (diagnostics...), ou si des prescriptions sont prises dans les arrêtés d'autorisation installation classée pour les ouvrages à risque spécial, aucune action préventive n'est généralisée par la réglementation sur le bâti existant.

En revanche, lorsque des travaux significatifs et importants sont réalisés sur une structure, que cela soit à risque normal ou à risque spécial, le bâtiment entre sous le coup d'une obligation de mise aux normes parasismiques. Le fait de participer à la gestion du risque peut se justifier aisément, dès lors que l'on intervient fortement sur la structure et que l'on réalise des investissements notables à cette fin.

Comparatif européen

Au niveau européen, des règles de construction parasismique sont obligatoires depuis une vingtaine d'années, voire plus pour certains pays tels que l'Italie, la Grèce et la Turquie compte tenu d'un risque sismique particulièrement élevé sur leur territoire. Sur ce point, il est à noter que la principauté de Monaco fut précurseur en la matière puisqu'elle dispose de règles spécifiques à la construction parasismique depuis 1966. Aujourd'hui, conformément aux exigences européennes, la plupart des règles adoptées dans ces pays font et feront référence à l'Eurocode 8 (voir ci-après). En dehors de la France, aucun pays européen ne dispose aujourd'hui de référentiels simplifiés pour la construction parasismique de maisons individuelles.

B. Vers un nouveau zonage réglementaire

Le zonage sismique français, actuellement en vigueur pour l'application du code de la construction, constitue une référence réglementaire depuis la publication du décret du 14 mai 1991 relatif à la prévention du risque sismique. Ce zonage, reposant pour l'essentiel sur une analyse de la sismicité historique connue (approche déterministe).

L'arrivée du nouveau code européen de construction parasismique - l'Eurocode a rendu nécessaire la révision de ce zonage. En effet, pour être en conformité avec la réglementation européenne, les États membres doivent proposer un zonage sismique déduit d'un calcul probabiliste. Aussi, une nouvelle carte

nationale de l'aléa sismique a été publiée par le ministère en charge de l'écologie et du développement durable le 21 novembre 2005. La révision en cours du zonage réglementaire pour l'application des règles techniques de construction parasismique s'est appuyée sur cette nouvelle carte de d'aléa sismique. Ce nouveau zonage réglementaire devrait rentrer en vigueur simultanément aux textes français de transposition de l'Eurocode 8.

Le nouveau zonage réglementaire français devrait maintenir le découpage national en 5 zones de sismicité croissante :

- zone de sismicité très faible
- zone de sismicité faible
- zone de sismicité modérée
- zone de sismicité moyenne
- zone de sismicité forte.

C. L'harmonisation en cours des règles de construction parasismique

La commission européenne a lancé un vaste projet d'Eurocodes structuraux afin de permettre l'harmonisation des règles techniques de construction au sein de l'Union européenne. Les dix Eurocodes structuraux suivants, abordant toutes les techniques structurales, sont actuellement en cours de validation au niveau européen :

- Eurocode 0 – Base de calculs
- Eurocode 1 – Actions sur les structures
- Eurocode 2 – Calcul des structures en béton
- Eurocode 3 – Calcul des structures en Acier
- Eurocode 4 – Calcul des structures mixtes acier-béton
- Eurocode 5 – Conception et calcul des structures en bois
- Eurocode 6 – Calcul des ouvrages en maçonnerie
- Eurocode 7 – Calcul géotechnique
- Eurocode 8 – Calcul des structures pour leur résistance aux séismes
- Eurocode 9 – Calcul des structures en alliage d'aluminium

Ces Eurocodes sont ou seront publiés par l'Association Française de Normalisation (AFNOR). Ils donneront lieu à 56 normes européennes NF-NE correspondant aux textes européens précédés d'un avant-propos et à 56 normes françaises NF constituées par des annexes nationales aux normes européennes.

Au travers de sa transposition française et des annexes nationales associées, l'Eurocode 8, relatif au calcul des structures pour leur résistance aux séismes, a vocation à remplacer les règles de construction parasismique actuellement en vigueur pour les ouvrages à risque normal à savoir : les règles de construction parasismique PS applicables aux bâtiments, dites Règles PS 92 (normes NF P 06-013 et NF P 06-013/A1).

Des règles forfaitaires applicables au bâti courant sont également prévues au niveau français pour accompagner l'Eurocode 8. Ces règles simples auront vocation à remplacer les règles de construction parasismique des maisons individuelles et des bâtiments assimilés, dites « Règles PS-MI 89 - révisées 1992 » (norme NF P 06-014 et NF P 06-014/A1) qui resteront applicables.

L'Eurocode 8 s'applique au dimensionnement et à la construction de bâtiments et d'ouvrages de génie civil en zone sismique. Il fixe des exigences de performance et des critères de conformité. Les objectifs en cas de séisme sont les suivants (EN 1998-1/ 1.1.1) :

- protéger les vies humaines
- limiter les dégâts
- garantir l'opérationnalité des structures importantes pour la protection civile.

La structure doit être conçue, dimensionnée et exécutée de manière à résister:

- aux actions sismiques de calcul, sans effondrement local, conservant ainsi l'intégralité structurale et une capacité portante résiduelle après le séisme ;
- à des actions sismiques présentant une probabilité à se produire plus importante que les actions sismiques de calcul, sans qu'apparaissent des dommages et des limitations d'exploitation, dont le coût serait disproportionné à celui de la structure.

D. Le contrôle des règles : pratiques françaises et européennes

Les pratiques Françaises

En France, le contrôle des règles de construction parasismique est effectué sous la responsabilité de l'administration, des collectivités locales ou des maîtres d'ouvrage. Le non respect des règles de construction parasismiques peut faire l'objet de sanctions pénales (article 152-1 à 152-12 du code de la construction et de l'habitation).

En matière de contrôle technique, le maître d'ouvrage peut s'adjoindre les services d'un contrôleur technique (art. L111-23 du code de la construction³). Pour certaines opérations, le recours à un contrôleur technique est toutefois obligatoire (art. R. 111-38 du Code de la Construction et de l'Habitation). En vertu de l'article R. 111-39 du code de la construction et de l'habitation, l'objet du contrôle et les ouvrages à contrôler sont définis comme suit: « le contrôle technique obligatoire porte sur la solidité des ouvrages de viabilité, de fondation, d'ossature, de clos et de couvert et des éléments d'équipement qui font indissociablement corps avec ces ouvrages, ainsi que sur les conditions de sécurité des personnes dans les constructions. »

Il est à noter que les maisons individuelles ne sont pas concernées à ce jour par le contrôle technique parasismique. Cependant des réflexions sont en cours sur ce thème où l'application concrète des règles de construction parasismique semble la plus difficile.

Du point de vue de l'administration, le code de la construction et de l'habitation définit les mesures de contrôle par l'administration applicables aux constructions jusqu'à deux ans après l'achèvement des travaux (article L. 151-1⁴). Le contrôle du respect des règles de construction est effectué par les agents de l'État ou les représentants du Maire commissionnés et assermentés.

D'une façon générale, le contrôle des règles de construction parasismique présente une complexité spécifique, à savoir :

- le contrôle a priori (plans et notes de calcul), lors de l'instruction du permis de construire, n'est pas envisageable ;
- le contrôle sur chantier impose de nombreuses visites, en particulier pendant les phases cruciales des travaux ;
- le contrôle effectué à posteriori nécessite de recourir à des méthodes d'auscultation non destructives qui sont à développer. En effet, une grande partie des dispositions constructives parasismiques n'est plus visible après l'achèvement des travaux.

³ Sont soumises obligatoirement au contrôle technique prévu à l'article L. 111-23 les opérations de construction ayant pour objet la réalisation:

- 1° D'établissements recevant du public, au sens de l'article R. 123-2, classés dans les 1re, 2e, 3e et 4e catégories visées à l'article R. 123-19 ;
- 2° D'immeubles dont le plancher bas du dernier niveau est situé à plus de 28 mètres par rapport au niveau du sol le plus haut utilisable par les engins des services publics de secours et de lutte contre l'incendie ;
- 3° De bâtiments, autres qu'à usage industriel ;
- Comportant des éléments en porte à faux de portée supérieure à 20 mètres ou des poutres ou arcs de portée supérieure à 40 mètres, ou
- Comportant, par rapport au sol naturel, des parties enterrées de profondeur supérieure à 15 mètres, ou des fondations de profondeur supérieure à 30 mètres, ou
- Nécessitant des reprises en sous-oeuvre ou des travaux de soutènement d'ouvrages voisins, sur une hauteur supérieure à 5 mètres ;
- 4° Lorsqu'ils sont situés dans les zones de sismicité II et III délimitées par l'annexe au décret n° 91-461 du 14 mai 1991, des immeubles dont le plancher bas du dernier niveau est situé à plus de 8 mètres par rapport au niveau du sol ;
- 5° Lorsqu'ils sont situés dans les zones de sismicité I a, I b, II et III délimitées par l'annexe au décret n° 91-461 du 14 mai 1991, des bâtiments appartenant à la classe C au sens dudit décret et des établissements de santé, lorsqu'ils n'y sont pas déjà soumis au titre d'une autre disposition du présent article.

⁴ Art. * L.151-1. Le représentant de l'État dans le département, le maire ou ses délégués ainsi que les fonctionnaires et les agents commissionnés à cet effet par le ministre chargé de l'urbanisme et assermentés peuvent à tout moment visiter les constructions en cours, procéder aux vérifications qu'ils jugent utiles et se faire communiquer tous documents techniques se rapportant à la réalisation des bâtiments, et en particulier ceux concernant l'accessibilité aux personnes handicapées quel que soit le type de handicap. Ce droit de visite et de communication peut aussi être exercé après l'achèvement des travaux pendant deux ans.

Il est à noter qu'en France, le cadre réglementaire prévoit un partage des responsabilités entre le maître d'ouvrage, responsable au premier chef de son projet et du choix d'intervenants compétents, et les maîtres d'œuvre, garants de la qualité d'exécution de leurs travaux et de leur conformité aux référentiels nationaux.

Regard sur quelques pratiques européennes

Nombre de pays européens imposent un examen des projets dès le stade de la conception. En Italie, Espagne et Grèce, les maîtres d'ouvrage ou maîtres d'œuvre doivent ainsi faire viser l'avant-projet par une commission publique. Ces contrôles sur dossiers sont généralement réalisés par des fonctionnaires d'État ou de collectivités locales.

Bien que les dispositions réglementaires de certains pays prévoient la possibilité de contrôles en cours de chantier (c'est le cas en Italie, en Grèce, en Turquie), dans la pratique aucun contrôle n'était réalisé par l'administration.

On notera qu'au niveau européen, la responsabilité du respect de la réglementation dans les projets incombe prioritairement aux maîtres d'œuvre (architecte, bureaux d'études).

II - Réglementations nationales et locales sur l'existant

A. Le cadre réglementaire sur l'existant

Au niveau français

Plusieurs textes encadrent l'application des règles parasismiques à l'existant, à l'occasion de travaux.

- L'arrêté du 29 mai 1997 liste les types de travaux qui font entrer les bâtiments existants sous le coup de l'application des règles parasismiques, en particulier dans son article 3.
- Le décret du 13 septembre 2000 qui renforce le précédent arrêté, cite les travaux visés et prévoit que toute modification importante de la structure d'un bâtiment existant impose de le rendre parasismique.
- La circulaire interministérielle du 26 avril 2002 relative à la prévention du risque sismique, par laquelle le ministère a envoyé un message fort au niveau local, en demandant au préfet de recenser les bâtiments de classe C et D, de diagnostiquer leur vulnérabilité, d'engager leur renforcement. Le préfet doit également motiver les collectivités locales, gestionnaires ou maîtres d'ouvrage de bâtiments existants de catégories d'importance haute, à s'engager dans des démarches d'évaluation et de renforcement.
- Le Plan de Prévention du Risque Sismique (PPRS). Dans le cadre d'une démarche d'évaluation de l'aléa local et de microzonage, le PPR permet d'utiliser des spectres différents de ceux préconisés par la réglementation nationale et, donc, de dimensionner un peu différemment les bâtiments existants. Il permet aussi de prescrire des diagnostics sur l'existant et des renforcements d'éléments non structuraux. Au-delà de sa résistance structurelle, la composante organisationnelle d'un bâtiment entre en ligne de compte dans sa vulnérabilité. Le PPR peut enfin imposer diverses mesures : exercices, planification de la crise...

Même si l'arrêté de 1997 et le décret de 2000 précisent les types de travaux visés, on peut parfois se demander – sur certains projets – si les travaux entrent dans le champ d'application des règles parasismiques et de l'obligation de redimensionnement du bâtiment existant. Pour se faire conseiller sur des cas très spécifiques, notamment pour les classes C et D, il est possible de s'adresser à une instance consultative nationale, la Commission d'Analyse des Cas (CAC).

Il est à retenir que lorsque la mise en conformité d'un bâtiment existant s'impose, le niveau de protection à atteindre doit être égal à celui imposé pour les nouveaux bâtiments. Cette exigence pose des problèmes

car aucun document technique ne permet aujourd'hui d'aider les maîtres d'ouvrage et les maîtres d'œuvre. Des réflexions sont en cours au niveau national sur ce point compte-tenu des difficultés et des questions posées sur le terrain : Comment interpréter la réglementation ? Le niveau de performance attendu du neuf est-il raisonnable techniquement et économiquement pour l'existant ? Quelles techniques de renforcement sont possibles ? Quels moyens financiers sont mobilisables pour renforcer l'existant ?

Si l'on ne peut imposer l'application des règles à tous les bâtiments existants – même à l'occasion de travaux – il serait souhaitable aujourd'hui que l'ensemble des maîtres d'ouvrage adopte la posture a minima suivante : ne pas augmenter la vulnérabilité du bâti à l'occasion de travaux. Cela suppose, avant de s'engager dans les travaux, de connaître le bâti existant, son environnement et son histoire. Il faut par conséquent s'intéresser aux dispositions constructives originelles, aux modifications qui ont fait évoluer le comportement futur du bâtiment sous séisme, comprendre en quoi elles ont pu avoir un apport favorable ou défavorable à cet égard, identifier les points de fragilité et les points de vigilance sur le bâtiment, mais aussi prendre des précautions pour les travaux n'entrant pas systématiquement dans le champ de l'application des règles parasismiques (création d'ouvertures). Enfin, il faut saisir l'opportunité de travaux divers pour intégrer des précautions qui permettront de réduire la vulnérabilité de l'édifice : par exemple, encadrer les ouvertures lors de travaux visant à favoriser l'accessibilité aux personnes à mobilité réduite.

L'approche suisse

Dans le domaine de la réhabilitation, la Suisse a récemment mis en place une nouvelle approche consistant à ne pas imposer à l'existant un niveau de performance parasismique aussi exigeant que pour le neuf. Cette approche est novatrice au niveau européen.

Le niveau de performance à atteindre est défini à partir d'une approche technico-économique. Il s'agit d'un choix multicritères basé sur : la catégorie d'importance du bâtiment, le coût des mesures de renforcement et leur faisabilité technique, le nombre de personnes au sein du bâtiment concerné potentiellement victimes en cas de séisme et le coût d'une vie humaine.

B. Le cadre normatif sur l'existant

Au niveau français

Il n'existe pas de norme sur la réhabilitation de bâtiments existants hors zone de sismicité. La plupart des constructions anciennes ont été réalisées selon les règles de l'art traditionnelles et locales, qui remontent à l'époque de ces constructions.

La majorité du bâti existant n'est pas parasismique et à l'heure actuelle, rares sont les confortements parasismiques qui ont été réalisés. La vulnérabilité de certaines constructions existantes a parfois augmenté avec le temps, du fait de leur endommagement par des séismes passés ou d'autres aléas, de leur manque d'entretien, de leurs modifications...

Enfin, il est difficile de conserver l'identité architecturale du bâti lors de son renforcement parasismique : faut-il opérer un choix entre la conservation d'un patrimoine architectural et le renforcement parasismique ?

Les normes PS 92 ne prévoient aucune préconisation particulière sur l'existant. Dès réflexions sont cependant en cours au niveau national pour élaborer un référentiel technique relatif au renforcement parasismique des ouvrages existants. Dans ce cadre, le ministère en charge de l'écologie a mis en place, en collaboration avec le Centre Scientifique et Technique du Bâtiment (CSTB) et l'Association Française de Génie Parasismique (AFPS), un groupe de travail.

Évolutions européennes dans le cadre de l'Eurocode 8

Les normes EC 8 présentent une partie spécifique (partie 3) relative à l'évaluation et au renforcement du bâti existant, qui apporte diverses précisions. D'une part, le bâtiment est considéré comme isolé de son environnement, d'autre part, des critères d'évaluation des performances parasismiques des bâtiments existants sont fournis. Cette norme décrit des principes de détermination des mesures de renforcement à mettre en œuvre et de dimensionnement de ces renforcements. Enfin, elle traite de la plupart des types de structure que l'on peut rencontrer et incite à adopter une approche spécifique pour les monuments historiques.

Le renforcement de bâtiments existants impose de connaître et d'identifier le type de structure, le comportement et les propriétés mécaniques des matériaux. La disponibilité et la fiabilité des données sur le bâtiment sont diverses. Sur ce point, l'Eurocode 8 partie 3 appelle donc à la vigilance et préconise d'utiliser des coefficients de comportement relativement faibles pour éviter de diviser trop fortement l'action sismique de calcul. Il définit trois niveaux de connaissance sur le bâtiment existant, et leur associe des coefficients de sécurité décroissants – et donc des dimensionnements décroissants.

Cette norme invite également à établir un diagnostic sérieux de l'existant avant tout renforcement. Elle évoque le fait que le renforcement doit se fonder sur des critères techniques et sur des critères socio-économiques. Au plan technique, il s'agit avant tout de tenter de corriger les défauts du bâtiment, notamment d'améliorer sa forme, mais aussi d'augmenter la ductilité de l'ouvrage (capacité à se déformer), d'accroître sa résistance, d'agir sur les éléments structuraux et non structuraux, et enfin de justifier les dispositions de renforcement préconisées.

C. Le cadre technique sur l'existant

Approche française en matière d'estimation de la vulnérabilité au séisme

Envisager le renforcement de bâtiments existants, implique en amont d'évaluer leur comportement potentiel sous séisme. Ce comportement est appréhendé en particulier par des études de vulnérabilité. S'il n'existe pas à l'heure actuelle de méthodes normalisées au niveau national, trois types d'approche sont disponibles : des méthodes sommaires visant à déterminer une présomption de vulnérabilité et généralement applicables de manière statistique sur une population importante de bâtiments, des mesures du bruit de fond permettant d'estimer les modes fondamentaux de vibrations du bâtiment et d'identifier le cas échéant des facteurs de vulnérabilité potentiels (modes de torsion, couplage fréquentiel entre la structure et le sol, transparences...), ainsi que la modélisation numérique du comportement d'une construction sous séisme. Le choix de la méthode employée est fonction des objectifs recherchés en terme de fiabilité, nombre d'ouvrages à évaluer, temps et moyens disponibles pour l'évaluation... .

Exemple d'un travail européen sur la vulnérabilité au séisme – Risk UE

En 2004, un projet européen nommé Risk-UE visait à mettre au point des méthodes d'évaluation commune du risque sismique de plusieurs pays euro-méditerranéens. La vulnérabilité sismique a été étudiée sur 7 grandes villes d'Europe (Nice, Barcelone, Catane, Sofia, Bitola, Bucarest et Thessalonique) de façon à permettre l'émergence d'une typologie commune plus détaillée que celle de l'EMS 98.

Ce projet a abouti à l'élaboration d'une méthode d'analyse de vulnérabilité à 2 niveaux (workpackage 4). Le premier niveau correspond à une évaluation sommaire de la vulnérabilité tandis que le second niveau constitue une étude plus approfondie utilisant des courbes de capacités de la structure avec des méthodes de type pushover.

Aujourd'hui en France, le niveau de la méthode Risk-UE est utilisé dans des études locales relatives à l'élaboration de Plan de Prévention du Risque Sismique ou visant à définir des priorités d'action sur un parc donné de bâtiments.

L'expérience italienne sur les bâtiments patrimoniaux

En matière de protection du patrimoine historique, l'Italie est un des pays européens les plus en avance.

Le centre de Ravello s'est préoccupé très tôt du comportement des bâtiments des centres anciens en cas de séisme, et de la perte d'identité et de richesse locales que leurs dommages occasionneraient. Dans ce cadre, des méthodes de diagnostic des bâtiments existants ont été développées. Ces travaux ont permis en particulier d'identifier les bonnes pratiques constructives des anciens, conférant une meilleure résistance des ouvrages au séisme. Certaines de ces pratiques ont été adaptées aux techniques actuelles de renforcement dans souci de conservation des caractéristiques architecturales des bâtiments anciens.

Conclusion

La prise en compte du risque sismique dans la construction et la réhabilitation est appliquée de longue date au sein des pays européens, mais varie en fonction de la culture et de l'histoire sismique de ces pays.

L'amélioration de la connaissance du phénomène, de l'aléa et du comportement des bâtiments sous séisme conduit aujourd'hui à une harmonisation européenne en matière de dimensionnement parasismique des structures. Cette harmonisation, par l'intermédiaire de l'application de l'Eurocode 8, concernera tant les ouvrages neufs que les bâtiments existants.

Du point de vue des bâtiments existants, si des travaux européens ont permis d'établir des méthodes d'approches de la vulnérabilité au séisme des constructions, aucune norme en la matière n'existe en France et dans la plupart des pays européens. En matière de renforcement parasismique, peu de guides techniques sont disponibles malgré les difficultés techniques et économiques rencontrées sur le terrain et les incitations au diagnostic et au renforcement des ouvrages stratégiques et sensibles.

Aujourd'hui, si la définition d'une politique commune en matière de construction parasismique paraît atteinte pour le neuf, de nombreux échanges et réflexions sont encore nécessaires et indispensables pour forger une stratégie européenne pertinente concernant le bâti existant.

Références :

AFPS, 2005. Cahier technique AFPS n° 25. Vulnérabilité sismique du bâti existant : approche d'ensemble.
Arrêté du 29 mai 1997 relatif à la classification et aux règles de construction parasismique applicables aux bâtiments de la catégorie dite « à risque normal » telle que définie par le décret du 14 mai 1991 relatif à la prévention du risque sismique.
Construire parasismique, Zacek M., Marseille, Editions Parenthèse, 1996.
Décret du 14 mai 1991 relatif à la prévention du risque sismique.
Décret du 23 décembre 2004 modifiant le code de la construction et de l'habitation et le décret du 14 mai 1991 relatif à la prévention du risque sismique.
Décret n° 2005-1005 du 23 août 2005 relatif à l'extension du contrôle technique obligatoire à certaines constructions exposées à un risque sismique et modifiant le code de la construction et de l'habitation.
Guide de la conception parasismique des bâtiments, Association française de génie parasismique, Ouvrage collectif, Paris, Eyrolles, 2004.
Règles de construction parasismique PS applicables aux bâtiments, dites Règles PS 92 (norme P 06-013), Paris, Editions Eyrolles, 1996, et amendements A1 (norme NF P 06-013/A1) de février 2001
Règles de construction parasismique des maisons individuelles et des bâtiments assimilés, dites « Règles PS-MI 89 » révisées 1992 » (norme P 06-014), Paris, Afnor, 1995, et amendements A1 (norme NF P 06-014/A1) de février 2001.
RISK-UE, 2003. An advanced approach to earthquake risk scenarios with application to different european towns. Projet européen, EVK4-CT-2000-00014.
Définition de méthodes de contrôle d'application des règles parasismiques dans les bâtiments – CETE Méditerranée – 2008.

Sites internet :

Ministère en charge de l'Ecologie et du Développement durable : www.prim.net
Site internet du Plan Séisme : www.planséisme.fr
Association Française du Génie Parasismique (AFPS) : www.afps-seisme.org

3

Responsabilité et assurances

La responsabilité administrative et pénale
dans le domaine des risques naturels majeurs

Articuler assurance et solidarité dans le financement
de la réparation des dommages causés par les catastrophes naturelles :
un objectif pour l'Union européenne du 21^{ème} siècle

La responsabilité administrative et pénale dans le domaine des risques naturels majeurs

Inès DINIZ, chargée des affaires juridiques –service risques naturels et hydraulique- DGPR, MEEDDAT.

Propos introductifs : « Pour être viable, la socialisation du risque doit aller de pair avec la prévention des risques » (extrait du rapport de 2005 du Conseil d'État)

⇒ Exposé qui se centrera essentiellement sur l'engagement de la responsabilité des personnes publiques. En effet, sujet qui exclue le cas de la responsabilité civile (responsabilité commune basée notamment sur les articles 1382 ou 1383 du code civil¹ ; responsabilité civile des constructeurs²).

⇒ Rapport du Conseil d'État de 2005 « responsabilité et socialisation du risque » : rapport consacré au phénomène dit de « socialisation du risque », expression qui désigne une tendance à l'extension de la couverture des risques et au recours à des mécanismes hybrides mêlant assurance, responsabilité et solidarité. Loi de 1982 relative à l'indemnisation des victimes des catastrophes naturelles est une illustration de cette socialisation du risque en consacrant un système mixte de solidarité et d'assurance. La socialisation du risque qui se traduit aussi par les tendances suivantes :

- La notion de risque acceptable a changé : l'indemnisation est de plus en plus recherchée
- La notion de préjudice évolue de même : élargissement des préjudices indemnisables
- Accroissement du régime de responsabilité sans faute. Pour autant, le régime de responsabilité pour faute (avec certes le recul de la faute lourde) reste le droit commun de la responsabilité administrative, s'illustre notamment dans l'usage des pouvoirs de police.

⇒ Ce phénomène de socialisation du risque qui s'illustre aussi par une mise en cause de plus en plus fréquente des comportements liés à une violation d'une obligation de sécurité et de prudence. Cette inquiétude des élus face à ce phénomène a eu pour conséquence un encadrement plus strict de l'obligation de prudence ou de sécurité définie par les textes en matière pénale avec la loi 2000-647 du 10/07/2000.

¹ Article 1382 : « Tout fait quelconque de l'homme, qui cause à autrui un dommage, oblige celui par la faute duquel il est arrivé à le réparer »

Article 1383 : « Chacun est responsable du dommage qu'il a causé non seulement par son fait, mais encore par sa négligence ou par son imprudence.

² Articles 1792 et suivants du code civil : responsabilité de plein droit, même en cas de risque naturel la responsabilité du constructeur est présumée

I - la responsabilité administrative

Responsabilité pécuniaire de la puissance publique en matière de risques naturels le plus souvent engagée au titre des pouvoirs de police générale incombant au maire, de la police spéciale de l'urbanisme ou enfin des dommages d'ouvrages ou de travaux publics. Illustre la « fonction réparatrice du juge administratif ».

A. la responsabilité sans faute en risques naturels

1. Responsabilité sans faute du fait d'un préjudice anormal et spécial : susceptible d'être engagée sur ce fondement mais en pratique rarement retenue

□ PPR : principe de non indemnisation des préjudices causés par un plan de prévention des risques naturels, servitude d'utilité publique à laquelle ne s'applique pas les dispositions de l'article L.160-5 du code de l'urbanisme. (CE, 29/02/2004 « société d'aménagement des coteaux de Sainte Blaine »)

« le législateur a entendu en exclure l'indemnisation et faire supporter par les propriétaires concernés l'intégralité du préjudice résultant de l'inconstructibilité des terrains, qui résulte elle-même des risques naturels les menaçant, et que les servitudes qu'ils instituent, compte tenu de leur objectif de sécurité des populations et de l'étendue de leur périmètre territorial, ne font pas supporter à ces propriétaires une charge anormale et spéciale »

A ce jour, aucune demande d'indemnisation n'a abouti sur ce fondement

□ du fait des pouvoirs de police : juge administratif admet que soit engagée à ce titre, mais en pratique rarement retenue. Exemple récent en matière de police des campings : arrêt du Conseil d'État (n° 278190, section, 25 juillet 2007) pose le principe d'une possible indemnisation d'un exploitant de camping suite à la fermeture de son camping situé en zone inondable.

Cet arrêt indique que la responsabilité sans faute peut être retenue et que le propriétaire d'un camping est susceptible d'être indemnisé suite à un arrêté préfectoral de fermeture de son camping, lorsque le préjudice qu'il a subi revêt un caractère grave et spécial. Si le juge accepte que ce droit à réparation soit examiné sur le fondement de la responsabilité sans faute, il est extrêmement rare que le requérant soit au bout du compte indemnisé sur ce fondement puisque le caractère anormal et spécial est le plus souvent pas retenu.

L'extrait de cet arrêt est à ce titre éclairant « *Considérant que, le camping « Le Clos St-Elme », créé en 1966, était installé dans un site exposé à des risques élevés d'inondation par débordement intense et brutal du « Val de Pintas », qui s'étaient matérialisés par un décès en 1971 ; que par suite la fermeture du camping ordonnée par l'arrêté litigieux du 31 décembre 1996, ne peut être regardée, dans les circonstances de l'espèce, comme un aléa excédant ceux que comporte nécessairement une telle exploitation ; que les conclusions de M. et Mme B et de M. A tendant à ce que la commune de Port-Vendres les indemnise des divers préjudices entraînés par la fermeture du camping sur le terrain de la responsabilité sans faute doivent donc être rejetées »*

2. Les dommages d'ouvrages ou de travaux publics

rappel : régime de la preuve différent si la victime est un tiers ou un usager de l'ouvrage public. Si c'est un usager, il revient au propriétaire de l'ouvrage de prouver qu'il a correctement entretenu l'ouvrage.

Charge de la preuve particulièrement difficile pour le propriétaire de l'ouvrage qui peut s'illustrer par l'arrêt de la CAA de Marseille, 04/12/2006 : Le juge administratif a ainsi condamné le département des Alpes-Maritimes à indemniser la victime d'un accident de voiture sur une route départementale causé par une chute de pierres en provenance de la falaise bordant la route :

« il incombait au département d'inspecter le site à titre préventif afin de pouvoir envisager la mise en place de dispositifs de protection, et, compte-tenu de leur technicité et de leur impact budgétaire, leur éventuelle réalisation ; que le fait qu'une astreinte des services de la DDE était organisée (...) ne peut être regardé comme établissant sérieusement que des visites d'inspection aient été organisées avant l'accident ; que la circonstance que le département ait conclu un marché avec des entreprises de travaux acrobatiques portant sur la purge de diverses falaises, incluant fourniture et pose de grillage de protection, ainsi que sur la stabilisation de divers massifs rocheux, n'établit pas davantage l'existence d'une telle surveillance préventive en l'espèce, dès

lors qu'aucune intervention dans le cadre de ce marché n'a eu lieu sur la portion de route concernée ; qu'enfin, le département n'établit pas sérieusement qu'il serait impossible, techniquement ou financièrement, de protéger la portion de route en litige, en se contentant de faire valoir, de façon générale, la configuration géographique et géologique des Alpes-Maritimes et ses nombreuses routes exposées ; qu'ainsi et dans les circonstances de l'espèce, le DEPARTEMENT DES ALPES-MARITIMES ne peut donc être regardé comme apportant la preuve, qui lui incombe, d'un entretien normal de la route départementale »

Si la victime est un tiers, elle devra au contraire la preuve que l'absence ou le dysfonctionnement de l'ouvrage a eu pour effet de causer ou d'aggraver les effets d'un phénomène naturel.

Exemple d'engagement de responsabilité à l'occasion de dommages de travaux publics : travaux de terrassement qui provoquent des mouvements de terrain ; travaux qui provoquent ou aggravent une inondation ; travaux publics à l'origine d'un incendie de forêt.

B. Les cas d'engagement de responsabilité pour faute

1. Au titre des pouvoirs de police générale :

- Appréciation du juge qui varie en fonction de l'urgence de la situation :
 - faute simple » est susceptible d'engager la responsabilité de l'autorité pour les mesures de prévention prises sur le fondement de l'article L. 2212-2-5° du C.G.C.T.³ :
 - faute lourde pour les mesures prises en situation d'urgence (article L. 2212-4 du C.G.C.T.),

- Appréciation de l'existence de la faute toujours au regard de la connaissance du risque au moment des faits :

exemple CAA de Versailles, 16/11/2006, « Commune de Pantin » (risque mouvement de terrain) :

Ne commet pas de faute le maire qui s'est abstenu de prendre des mesures destinées à prévenir un affaissement, alors même qu'il n'ignore pas la présence d'une carrière souterraine située à 150 mètres de l'affaissement et qu'un premier affaissement d'ampleur limité s'est produit dans la même rue un an plus tôt. En effet, il ne résulte pas de l'instruction que des indices aient pu permettre à la commune de prévoir le second affaissement

- ⇒ Faute simple suffit à engager la responsabilité du maire :
 - Concernant l'obligation qui incombe au maire de signaler les risques naturels (sauf s'il ne le connaissait pas le risque ou en cas de faute de la victime (usagers n'ont pas respecté une obligation de prudence));
- ⇒ faute lourde est requise :
 - Pour insuffisance ou absence de travaux destinés à prévenir ou à réduire le risque. A noter que cette obligation de travaux n'existe que si les travaux sont utiles pour prévenir le danger, la responsabilité de la commune sera écartée si les travaux ne pouvaient empêcher la réalisation du dommage. De plus le maire n'a pas l'obligation d'effectuer des travaux qui seraient hors de proportion avec les ressources communales.
 - En cas de danger grave ou imminent

2. Au titre des actes et documents d'urbanisme

- Du fait d'une prise en compte insuffisante des risques naturels dans le document d'urbanisme
- Du fait de la délivrance fautive d'une autorisation d'urbanisme (permis non assorti de prescriptions suffisantes, permis qui n'aurait pas du être délivré alors que la commune a connaissance du risque) : faute simple suffit

³ Article L2212-2 du CGCT : « La police municipale a pour objet d'assurer le bon ordre, la sûreté, la sécurité et la salubrité publiques. Elle comprend notamment : (...) 5° Le soin de prévenir, par des précautions convenables, et de faire cesser, par la distribution des secours nécessaires, les accidents et les fléaux calamiteux ainsi que les pollutions de toute nature, tels que les incendies, les inondations, les ruptures de digues, les éboulements de terre ou de rochers, les avalanches ou autres accidents naturels, les maladies épidémiques ou contagieuses, les épizooties, de pourvoir d'urgence à toutes les mesures d'assistance et de secours et, s'il y a lieu, de provoquer l'intervention de l'administration supérieure ; »

Article L2212-4 du CGCT : « En cas de danger grave ou imminent, tel que les accidents naturels prévus au 5° de l'article L. 2212-2, le maire prescrit l'exécution des mesures de sûreté exigées par les circonstances. Il informe d'urgence le représentant de l'État dans le département et lui fait connaître les mesures qu'il a prescrites. »

3. Au titre des plans de prévention des risques naturels prévisibles

Le juge administratif engage la responsabilité de l'État pour manquement à l'obligation de faire des plans de prévention des risques naturels. Question réellement problématique car les plans de prévention des risques naturels ne sont qu'une partie de la politique de prévention des risques naturels menée par l'État. De plus, l'outil des PPR n'est pas toujours le plus approprié. Illustre parfaitement le souci du juge de partager la responsabilité entre le maire et l'État⁴.

Responsabilité de l'État est susceptible d'être engagée de même (et cela est cette fois non contestable) lorsqu'un retard anormal dans la délimitation des plans ou des zones à risque ou encore lorsque des erreurs ont été commises à l'occasion de cette délimitation⁵.

Rappel : toujours appréciation de cette faute en fonction du degré de connaissance qu'a l'administration.

C. Les causes d'exonération de responsabilité

1. La force majeure, un moyen de défense facilement invoqué mais difficilement retenu

rappel : cause exonératoire quel que soit le régime de responsabilité.

Le fait qu'il y ait un arrêté de catastrophe naturelle n'entraîne pas systématiquement la qualification de force majeure. Il n'y a force majeure que lorsque trois conditions sont cumulativement réunies : l'extériorité, l'imprévisibilité et l'irrésistibilité. La condition d'extériorité ne pose jamais de problème dans le cadre des risques naturels. Pour la condition d'irrésistibilité et d'imprévisibilité, le juge se prononce en fonction de la connaissance du risque et principalement en fonction de précédents comparables dans la région (un seul précédent significatif peut suffire à démontrer le caractère prévisible).

Est-ce que la force majeure est encore un moyen de défense pertinent à une époque où l'on renforce la connaissance du risque par une politique de prévention des risques naturels qui aboutit à en denier ou en limiter le caractère d'imprévisibilité ?

Moyen qui aboutit peu : étude jurisprudence entre 1910 et 2001, la force majeure n'a permis de libérer le défendeur que dans 18 % des cas dans lesquelles elle a été alléguée⁶.

Pour autant moyen qui conserve son utilité et qui a une fonction régulatrice face à une responsabilité administrative sans borne.

2. La faute de la victime : une tendance en hausse

Les victimes ne doivent pas avoir méconnu leur obligation de prudence, elles ne doivent pas s'être exposées sciemment aux risques naturels. Leur action ne doit pas contribuer au dommage. Exemple récent : CE, 26/07/2006, les trois quart du dommage restent à la charge des victimes d'une coulée de boue ayant traversé leur propriété puisqu'il résulte d'un rapport d'expert que le dommage trouve principalement son origine dans la destruction par les requérants de divers ouvrages de protection en bordure et sur leur propriété.

⁴ Exemple récent : l'affaire Amoyal sur la commune de Fauville en Caux.

⁵ TA de Montpellier, 09/11/2006, « Consorts VANARDOIS » n°0206214 « Considérant (...) que les services de l'État avaient, lors de l'élaboration de ce document, identifié avec précision le risque inondation lié au ruissellement torrentiel lors de fortes précipitations localisées, (...) que l'administration a néanmoins exclu ce risque du plan de prévention des risques ; que l'État ne pouvait se prévaloir pour ce faire de l'absence de caractère intercommunal de ce risque ; qu'il ne pouvait dès lors, limiter l'élaboration du plan de prévention des risques d'inondation au risque d'inondation par débordement fluvial sans commettre d'erreur manifeste d'appréciation ; que l'illégalité ainsi commise est constitutive d'une faute de nature à engager la responsabilité de l'État »

⁶ petites affiches, 2002, n°179

II – La responsabilité pénale

A. Le manquement à une obligation de sécurité ou de prudence : le délit de mise en danger délibéré d'autrui et le délit d'homicide et de blessures involontaires

1. Le délit de mise en danger délibéré d'autrui, un délit rarement retenu :

fondement article 223-1 du code pénal, délit qui implique trois conditions cumulatives :

- il faut établir qu'une obligation particulière de sécurité ou de prudence imposée par la loi ou le règlement a été violée et que la norme méconnue est précise (violation d'un acte administratif individuel ne satisfait pas à cette condition, un arrêté préfectoral ou du maire en vertu des pouvoirs de police oui, idem pour la violation de normes urbanistiques comme celles prescrites par le PPR)
- la violation de cette obligation doit exposer directement autrui à un risque immédiat de mort ou de blessures graves : importance du caractère direct et immédiat du lien de causalité entre la faute et le dommage corporel qui s'ensuivrait
- la violation de cette obligation doit être manifestement délibérée : preuve de cette intention souvent difficile à établir puisqu'il faut prouver que l'inobservation de la réglementation a été délibérée et que ce comportement ne résulte pas seulement d'une inattention

2. Responsabilité des personnes publique le plus souvent engagée sur le fondement du délit l'homicide et de blessure involontaire, délit non-intentionnel.

Le maire est particulièrement exposé du fait des importants pouvoirs de police dont il dispose en vertu du CGCT. Sa responsabilité est recherchée par croisement entre les articles L.2212-2-5° du CGT et les articles 221-6 et 222-19 du code pénal⁷. Face à l'augmentation des condamnations des élus concernant les délits non intentionnels, la loi dite « fauchon » du 10 juillet 2000 (n°2000-647) a été adoptée dans le but de préciser la définition des délits non intentionnels.

Le maire doit faire usage de ses pouvoirs de police en présence d'un risque naturel dont il a connaissance. Il est par exemple tenu de signaler et de prévenir les risques excédant ceux auxquels les administrés doivent normalement s'attendre. A cet égard, l'autorité de police a l'obligation d'informer le public des dangers encourus et de mettre en œuvre les mesures nécessaires pour garantir la sécurité. Elle est également tenue, en cas de danger grave ou imminent, de prescrire l'exécution des mesures de sûreté exigées par les circonstances. Commet ainsi un manquement à son obligation de sécurité le maire qui omet de prendre les arrêtés de police nécessaires à la prévention des risques naturels, ou qui ne veille pas à faire exécuter les mesures prises par une autorité administrative supérieure, telle que le préfet ou le Gouvernement, ou encore qui ne prend pas en toutes circonstances les mesures particulières nécessaires pour prévenir une situation dangereuse. Lorsque l'élu est juridiquement compétent pour prendre ou provoquer la prise de mesures de secours, son abstention en la matière peut également engager sa responsabilité pénale.

⁷ Article 221-6(Loi n° 2000-647 du 10 juillet 2000 art. 4 Journal Officiel du 11 juillet 2000)(Ordonnance n° 2000-916 du 19 septembre 2000 art. 3 Journal Officiel du 22 septembre 2000 en vigueur le 1er janvier 2002)

Le fait de causer, dans les conditions et selon les distinctions prévues à l'article 121-3, par maladresse, imprudence, inattention, négligence ou manquement à une obligation de sécurité ou de prudence imposée par la loi ou le règlement, la mort d'autrui constitue un homicide involontaire puni de trois ans d'emprisonnement et de 45000 euros d'amende.

En cas de violation manifestement délibérée d'une obligation particulière de sécurité ou de prudence imposée par la loi ou le règlement, les peines encourues sont portées à cinq ans d'emprisonnement et à 75000 euros d'amende.

Article 222-19(Loi n° 2000-647 du 10 juillet 2000 art. 5 Journal Officiel du 11 juillet 2000)(Ordonnance n° 2000-916 du 19 septembre 2000 art. 3 Journal Officiel du 22 septembre 2000 en vigueur le 1er janvier 2002)

Le fait de causer à autrui, dans les conditions et selon les distinctions prévues à l'article 121-3, par maladresse, imprudence, inattention, négligence ou manquement à une obligation de sécurité ou de prudence imposée par la loi ou le règlement, une incapacité totale de travail pendant plus de trois mois est puni de deux ans d'emprisonnement et de 30000 euros d'amende.

En cas de violation manifestement délibérée d'une obligation particulière de sécurité ou de prudence imposée par la loi ou le règlement, les peines encourues sont portées à trois ans d'emprisonnement et à 45000 euros d'amende.

Est ainsi pénalement responsable un maire qui :

- ne ferme pas une piste de ski dangereuse malgré de nombreuses recommandations (de l'O.N.F., du préfet et des bulletins du service de la météorologie nationale), l'avalanche survenue ayant causé la mort de deux skieurs (C.A. Grenoble, 5 août 1992, Ministère public) ;
- s'abstient d'ordonner la fermeture de la piste de ski de la commune alors que le jour de l'accident un risque fort et prévisible d'avalanche avait été établi par les services météorologiques (Cass., crim., 14 mars 2000, Mme Misson, n° 99-82871 ; C.A. Chambéry 17 mars 1999, Cne de Val d'Isère, n° 97-00354 ; T.G.I. Albertville, 7 avr. 1997, n° 386/97) ;
- s'abstient de procéder à l'évacuation d'un hameau alors qu'il a pleinement conscience du risque d'avalanche sur ce secteur (Trib. Corr. de Bonneville, 17 juill. 2003, M. Michel C., n° 654/2003).
- s'abstient de mettre en oeuvre des secours aux victimes d'accidents de montagne (C.E., 20 fév. 1986, Cne de Revel c. Rachoup) ou prévoit une organisation insuffisante des services d'incendie.

En revanche, la responsabilité pénale de la personne détentrice de l'autorité de police ne sera pas engagée lorsqu'il est établi que les mesures prises avant et le jour même de l'accident étaient conformes à celles qui sont attendues de la part de responsables normalement prudents et diligents, compte tenu des informations portées à leur connaissance, et qu'aucun manquement à une obligation de sécurité n'est caractérisée (Cass., crim., 29 mars 2000, M. Lakhdari et autres, n° 99-81704 ; C.A. Amiens, 9 mai 2000, M. P c/ Perruchot) .

De même, la directrice d'une école primaire et l'institutrice ayant organisé une classe de découverte dans le lit d'une rivière ont été relaxées des poursuites de blessures et homicides involontaires alors même que les victimes avaient été surprises par la brusque montée des eaux provoquée par un lâcher d'eau d'un barrage hydroélectrique. Il a en effet été établi que ces personnes ne pouvaient « envisager » le risque auquel étaient exposés les élèves et n'ont pas commis de faute susceptible d'engager leur responsabilité pénale (Cass., crim., 18 juin 2002, M. X et Y, n° 01-85537 ; Cass., crim., 12 déc. 2000, Mme Veronique X, n° 98-83969).

3. Les personnes privées peuvent voir leur responsabilité engagée sur ce fondement du délit d'homicide et de blessures involontaires : exemples

- un agriculteur ayant moissonné son champ en bordure de forêt en période de sécheresse et de forts vents et dont la négligence a contribué à créer, du fait de la projection de particules incandescentes de sa moissonneuse-batteuse, les conditions de l'incendie de forêt dans lequel deux pompiers ont trouvé la mort (Cass., crim., 5 oct. 2004, M. Olivier X, n° 04-80658) ;
- un architecte, spécialisé dans les constructions en montagne, qui ne s'est pas rendu compte que le plan d'implantation de l'immeuble le situait faussement en dehors d'une zone d'avalanche répertoriée, qui n'a pas réalisé un immeuble adapté à une éventuelle avalanche et qui n'a pas modifié l'immeuble après un accident alors qu'il en avait la possibilité (Cass., crim., 5 janv. 2000, M. Bezancon, n° 99-81817) ;
- un responsable d'une expédition d'escalade ayant entrepris cette activité alors que les conditions météorologiques étaient mauvaises et l'encadrement insuffisant (Cass., crim., 4 mars 1998, M. Hollants, n° 97-81188).

En revanche, un professeur d'éducation physique qui a accompli les diligences normales dans la préparation et la surveillance d'un séjour à la montagne ainsi que le directeur du centre de plein air qui a fourni au groupe un encadrement professionnel et des moyens matériels suffisants au regard des usages en vigueur lors des randonnées en raquette à neige n'ont pas commis de fautes susceptibles d'engager leur responsabilité pénale (l'avalanche avait provoqué la mort de 11 personnes et en avait blessé 19 autres : Cass., crim., 26 nov. 2002, Mme Zoé X, n° 01-88900).

B. La sanction du non-respect des règles d'urbanisme, des règles de construction et des prescriptions d'un plan de prévention des risques naturels prévisibles

1. Infractions aux règles d'urbanisme :

article L.160-1 du code de l'urbanisme : pour les infractions aux dispositions d'un POS ou d'un PLU les articles L.480-1 à L.480-9 sont applicables. L'article L.480-4 du code de l'urbanisme fixe le régime de sanction applicable aux travaux et utilisations du sol réalisés en méconnaissance des obligations imposées dans les autorisations d'urbanisme.

2. Infractions aux règles de construction :

article L.151-1 du CCH, régime qui reprend les principes définis par le code de l'urbanisme : « Le préfet et l'autorité compétente mentionnée aux articles L. 422-1 à L. 422-3 du code de l'urbanisme ou ses délégués, ainsi que les fonctionnaires et les agents commissionnés à cet effet par l'autorité administrative et assermentés peuvent visiter les constructions en cours, procéder aux vérifications qu'ils jugent utiles et se faire communiquer tous documents techniques se rapportant à la réalisation des bâtiments, en particulier ceux relatifs à l'accessibilité aux personnes handicapées quel que soit le type de handicap. Ce droit de visite et de communication peut aussi être exercé après l'achèvement des travaux pendant trois ans. »

3. Infractions aux prescriptions d'un PPR :

article L.562-5 du code de l'environnement⁸ : dispositif qui se rattache aux dispositions pénales du code de l'urbanisme. Cette infraction a déjà été caractérisée pour un exploitant qui aménage des terrains dans une zone définie par le plan de surfaces submersibles (valant P.P.R.) sans avoir adressé préalablement au préfet la déclaration préalable de travaux exigée (Cass., crim., 7 janv. 2003, M. Pierre X, n° 02-83981) ou encore pour une personne qui stationne sa caravane au delà de la période autorisée par un P.P.R. réglementant ce secteur (C.A. Rennes, 25 oct. 2000, M. Cariou, n° 00-00766).

Conclusion

- ⇒ Pour responsabilité pénale, les futures catastrophes confirmeront si nous allons ou non vers une pénalisation que peut laisser préjuger l'affaire de Montroc ;
- ⇒ Quelles évolutions avec la réforme ADS : vers un déplacement de la responsabilité administrative vers une responsabilité civile ? ; quid en cas d'absence de récolement ? En effet, même si dans le cas des secteurs couverts par un PPR il y a obligation de récolement pour l'autorité qui a délivré l'autorisation, c'est bien l'architecte ou le constructeur qui s'engage sur le respect de l'autorisation. Changement qui aura certainement de même des répercussions en droit de la responsabilité administrative et sur l'exonération partielle ou totale pour faute de la victime.

Bibliographie : rapport du Conseil d'État de 2005 / « la reconnaissance de la force majeure à l'occasion de catastrophes naturelles : mythe ou réalité » de Béatrice HAGEGE, petites affiches n° 179 (2002) / prim.net/

⁸ Article L.562-5 du code de l'environnement : « I. - Le fait de construire ou d'aménager un terrain dans une zone interdite par un plan de prévention des risques naturels prévisibles approuvé ou de ne pas respecter les conditions de réalisation, d'utilisation ou d'exploitation prescrites par ce plan est puni des peines prévues à l'article L. 480-4 du code de l'urbanisme.

II. - Les dispositions des articles L. 460-1, L. 480-1, L. 480-2, L. 480-3, L. 480-5 à L. 480-9, L. 480-12 et L. 480-14 du code de l'urbanisme sont également applicables aux infractions visées au I du présent article, sous la seule réserve des conditions suivantes :

1° Les infractions sont constatées, en outre, par les fonctionnaires et agents commissionnés à cet effet par l'autorité administrative compétente et assermentés ;

2° Pour l'application de l'article L. 480-5 du code de l'urbanisme, le tribunal statue au vu des observations écrites ou après audition du maire ou du fonctionnaire compétent, même en l'absence d'avis de ces derniers, soit sur la mise en conformité des lieux ou des ouvrages avec les dispositions du plan, soit sur leur rétablissement dans l'état antérieur ;

3° Le droit de visite prévu à l'article L. 461-1 du code de l'urbanisme est ouvert aux représentants de l'autorité administrative compétente.

4° Le tribunal de grande instance peut également être saisi en application de l'article L. 480-14 du code de l'urbanisme par le préfet. »

Articuler assurance et solidarité dans le financement de la réparation des dommages causés par les catastrophes naturelles : un objectif pour l'Union européenne du 21^{ème} siècle ?

Roland NUSSBAUM¹

Résumé :

Egalement touchée par la répétition et l'ampleur des catastrophes naturelles, l'Union européenne a fini par instituer, au titre de sa politique régionale, un fonds de solidarité permettant d'allouer aux régions touchées et dans certaines conditions, des concours exceptionnels pour la remise en état de secteurs vitaux (utilités, éducation, santé), pour autant qu'ils ne sont pas assurés par ailleurs. En revanche, n'a jamais encore été activée la disposition du Traité prévoyant une solidarité financière de l'Union à l'égard du ou des pays membres dont l'économie serait gravement touchée par les effets d'une catastrophe naturelle.

A la question des sources de financement de la réparation des dommages, le présent article répond en examinant les développements actuels et les devenirs possibles, à l'échelle de l'Union, de l'articulation entre assurance et solidarité. Il part de l'analyse des situations prévalant dans les États membres, pour l'assurance des événements naturels, en tant que sous-branche du marché unique de l'assurance non vie.

Avec en toile de fond les débats en cours actuellement aux États-Unis suite à Katrina et en Europe, pour définir une stratégie d'adaptation de l'Union au changement climatique, est proposée une discussion sur les conditions d'une nécessaire complémentarité entre assurance et solidarité - diverses formes de partenariat public privé (PPP) - pour atteindre l'objectif de « haut niveau de protection » auquel peuvent prétendre les citoyens et acteurs européens, en vertu du Traité, notamment pour leur patrimoine et leurs activités économiques.

Mots clés :

Union Européenne – Subsidiarité - Financement – Réparation – Dommages – Assurance – Solidarité – Prévention - Catastrophes naturelles

¹ Directeur de la Mission des sociétés d'assurances pour la connaissance et la prévention des risques naturels (MRN), Association entre la Fédération Française des Sociétés d'Assurances (FFSA) et le Groupement des Entreprises Mutuelles d'Assurance (GEMA). www.mrn-gpsa.org - roland.nussbaum@mrn.gpsa.fr
Adapté du texte publié in Solidarité et assurance. Les sociétés européennes face aux catastrophes (17e-21e s.), sous la direction de René Favier et Christian Pfister, Grenoble, CNRS - Publications de la MSH-Alpes, 2008. Les propos développés n'engagent que leur auteur et non les organismes pour lesquels il travaille.

Summary :

Also hit by the frequency and intensity of recent natural catastrophes, the EU ultimately instituted, as a regional policy financing tool, a solidarity fund aiming at allocating to damaged regions, exceptional reinstatement resources for vital sectors (utilities, health and education), provided these damages are not financed by other sources and subject to some other restrictions. On the contrary, there has been no activation to far of the Treaty provision allowing for financial solidarity from the Union to one or several Member states whose economy would be severely hit by the effects of a natural catastrophes.

To the question of loss repair financing sources, the present paper responds in examining current developments and possible outcomes, at UE scale, of the articulation between insurance and solidarity. It starts from the analysis of situations prevailing in Member states, for natural catastrophe insurance, as a sub-branch of the non-life single market.

With the background of debates currently held, at USA Congress level, following Katrina and at EU level, in starting to draft a common strategy for adaptation to climate change, a discussion is presented on the conditions for complementarities between insurance and solidarity – the so-called Public private partnerships (PPP) – in order to reach the “high level of protection objective, to which European citizen and market players aim, for their assets and economic activities, according to EU-Treaty.

Key Words :

European Union - Member States – Financing – Repairs – Losses – Natural catastrophes – Insurance – Solidarity - Prevention

La Confédération helvétique doit tant à sa géographie qu'à son histoire, le fait que le sentiment de solidarité face aux catastrophes constitue l'un des ciments de la citoyenneté nationale (PFISTER, 2008).

Tel n'est pas vraiment le cas de l'Union européenne², née de la volonté des anciens pays belligérants d'établir des liens pacifiques, en créant entre eux un espace de libre échange, qui s'est progressivement étendu, avec des succès mitigés, à la construction de politiques communes autres qu'économiques et commerciales. A mesure que s'est éloignée la menace de guerre intérieure, nombre de citoyens européens semblent avoir perdu de vue ce qui peut leur donner un sentiment de solidarité, au quotidien comme dans l'exceptionnel...

Quel sursaut produirait, dans ce contexte, l'effet d'un « Katrina » européen ?

Certes, des solidarités opérationnelles ont eu lieu au fil des nécessités, hors le cadre spécifique de l'Union, entre États voire entre acteurs. Ainsi les néerlandais sont-ils encore reconnaissants au gouvernement français d'avoir envoyé deux bataillons du génie en aide aux milliers de sinistrés des violentes tempêtes avec relèvement du niveau de la mer et rupture de digues, qui ont dévasté leur province de Zélande en 1953 causant des milliers de morts. De même, après les tempêtes de fin 1999, des accords préalables d'assistance mutuelle passés entre opérateurs nationaux de transport et de distribution d'électricité des pays européens ont permis le déploiement rapide d'équipes spécialisées, pour rétablir les lignes endommagées. Plus près

² En effet, des catastrophes aussi meurtrières et destructrices que les tremblements de terre de Kobé (Japon, 1994), San Francisco (1906) ou les cyclones Katrina et Rita (États-Unis, 2005) ont eu lieu en Europe depuis les historiques désastres de Pompéi, de Bâle ou de Lisbonne : crues cinq centennales sur plusieurs grands fleuves français et européens, dont la Loire et le système Saône-Rhône, en 1856, crue centennale de la Seine en 1910, scénarios parfaitement reproductibles aujourd'hui, avec une exposition et une vulnérabilité accrues encore bien imparfaitement évaluées, à des conséquences économiques de l'ordre de 10 à 50 milliards d'€. Et enfin les raz de marée tels celui qui en 1953 a causé plus de 20.000 morts dans la province de Zélande aux Pays Bas, et qui demeurent la préoccupation majeure dans ce pays, malgré des mesures de protection considérables, mais aussi en Allemagne ou au Royaume Uni, également exposés à des risques de raz de marée de ce type.

de nous encore, chaque année ou presque, les désastres causés par d'autres inondations ou feux de forêts gigantesques suscitent des formes de solidarités opérationnelles improvisées, suivies par des résolutions de circonstance au Parlement européen.

Avec la répétition et l'ampleur des crises, l'Union a finalement pris, dans l'urgence et selon les opportunités politiques, quelques mesures visibles :

- en matière de coordination de la coopération en sécurité civile surtout, dont l'utilité a été confirmée à l'occasion des incendies de forêt en Grèce cet été,
- mais aussi d'ébauche de politiques communes de prévention, intégrées notamment à la politique de développement régional ainsi que de recherche en connaissance des aléas et prévention (programme cadre de recherche et développement),
- de solidarité financière enfin, pour allouer dans certains conditions, aux régions touchés, des concours exceptionnels pour la remise en état. Le début de réflexion sur une stratégie européenne d'adaptation au changement climatique, avec la nécessité de l'intégrer dans les autres politiques européennes, semble ouvrir de nouvelles perspectives.

Le présent article s'en tiendra au troisième volet de ce triptyque, c'est-à-dire à la question de l'articulation entre assurance et solidarité, comme sources de financement de la réparation des dommages, pour en examiner les développements actuels et les devenirs possibles à l'échelle de l'Union, partant de l'état contrasté des situations dans les États membres.

La première partie est consacrée à l'assurance des événements naturels, en tant que sous-branche du marché unique de l'assurance non vie. L'analyse de la situation qui prévaut dans les États membres suggère que dans ce domaine, le marché n'a pas réussi à produire les effets intégrateurs poursuivis.

En seconde partie, sont commentés les apports et limites des dispositions de solidarité financière récemment apparues à l'échelle de l'Union, et souvent perçues comme produisant sur les consommateurs potentiels un effet contraire au développement de l'assurance.

La dernière partie propose une discussion sur les conditions d'une nécessaire complémentarité entre assurance et solidarité pour atteindre l'objectif de « haut niveau de protection », auquel peuvent prétendre les citoyens et acteurs européens, non seulement pour leur sécurité physique mais aussi pour leur patrimoine et leurs activités économiques, en vertu du Traité comme en application des stratégies de développement durable et d'adaptation au changement climatique en cours de définition.

I - L'assurance des événements naturels : des marchés très inégalement développés en Europe, pour une sous-branche du marché unique !

Par rapport à d'autres questions économiques, où les profils de besoins des États membres, certes inégaux, vont globalement dans le même sens (politiques énergétiques par exemple), le besoin d'organiser *ex ante* le financement de la réparation des dommages pouvant être causés aux patrimoines et activités des particuliers et entreprises par les catastrophes naturelles n'est pas ressenti avec la même intensité. Sur les 50 ans d'histoire du traité de Rome, la question n'a pas encore été perçue comme mobilisatrice d'une action commune, à la différence des États-Unis où, après le choc économique et social causé par les conséquences de saisons cycloniques sans précédent récent, la question des systèmes de financement des dommages est désormais à l'agenda du Congrès et de l'association fédérale des autorités de contrôle nationales des assurances (cf. annexe).

Durant les trois décennies de construction du marché unique des assurances (période 1970 – 2000), la garantie d'assurance contre les événements naturels a été considérée comme entrant dans le champ du marché intérieur des services financiers : elle relève donc, comme les autres branches

ou sous-branches d'assurance, du strict jeu des marchés, sur lequel les États membres n'ont plus désormais à intervenir, pour autoriser la mise sur le marché par une société de nouveaux produits, sauf nécessités d'intérêt général. En effet, la 3^{ème} directive d'assurance non vie (92/49), qui a pris effet au 1^{er} juillet 1994, consacre la déréglementation des conditions et tarifs des contrats, en même temps qu'une harmonisation minimale des conditions d'exercice des opérations des entreprises d'assurance. Ainsi les sociétés d'assurance peuvent solliciter un agrément pour opérer dans la branche 8 « incendie et éléments naturels ». Agrément qui devient « passeport européen », pour exercer en régime d'établissement ou de libre prestation de service sur le territoire de tout autre pays membre de l'Union et de l'Espace Economique Européen³.

La garantie des événements naturels est proposée sous la forme d'extension de couverture à la garantie des dommages aux biens immobiliers ou mobiliers. Il en va de même pour l'extension de couverture à la garantie des pertes d'exploitations, consécutives à un dommage direct assuré en risques professionnels.

Avec des bases juridiques fortes dans le Traité et des implications concrètes évidentes⁴, l'assurance automobile a fait partie des facteurs incontestables d'intégration européenne, alors qu'aucune initiative communautaire spécifique n'est apparue justifiée pour l'assurance contre les catastrophes. Reproche ne peut pas être fait sur ce point aux parlementaires européens, qui n'ont pas manqué d'émettre questions et résolutions⁵, en réaction aux successions d'événements catastrophiques. Le Comité européen des assurances a soutenu leur démarche en interpellant la Commission dès 1995, sans avoir été entendu à ce jour⁶.

Certes en pratique, les caractéristiques et la situation de l'assurance des événements naturels s'avèrent parmi les plus différenciées qui soient, selon les marchés nationaux, en raison de conditions plus ou moins favorables d'assurabilité⁷, assorties d'une intervention de l'État, en réassureur de dernier ressort, pour remédier, le cas échéant, à un déficit d'assurance accessible et abordable.

Dans un certain nombre de pays, où les conditions d'assurabilité s'avèrent particulièrement difficiles, notamment en raison de la forte exposition à certains aléas et/ou de leur forte fréquence, la garantie a été considérée par le législateur national comme relevant de règles d'intérêt général, avec un encadrement et/ou un accompagnement de l'État, comme réassureur de dernier ressort. De sorte que schématiquement, l'on peut distinguer trois grandes catégories de situations, selon les niveaux d'intervention respectifs de l'État et de l'industrie de l'assurance⁸ d'autre part :

- La configuration qui demeure la plus fréquente est celle où l'État n'intervient pas plus dans l'organisation de ce marché particulier que dans les autres marchés de services d'assurance, ni dans son financement (en tant que réassureur de dernier ressort), et où les extensions de couverture sont donc proposées à titre facultatif. Le taux de pénétration de ces garanties varie alors beaucoup selon la perception du risque et l'exposition effective. Le marché britannique fait figure d'exception dans cette catégorie, avec une pénétration très élevée de l'ordre de 75%, en raison du fait qu'une majorité de biens immobiliers

3 L'Espace Economique Européen (EEE) est composé de l'Union européenne (UE) additionnée des pays suivants : Islande ; Liechtenstein, Norvège, Suisse.

4 La liberté de circulation des personnes et des marchandises a rendu l'assurance de responsabilité civile des véhicules terrestres à moteur obligatoire dans tous les pays membres de l'Union et l'a progressivement harmonisée, au fil de 4 directives successives, notamment en termes de niveaux de garantie minimale vis-à-vis des tiers victimes. De même des directives spécifiques ont été consacrées aux « garanties accessoires » de l'assistance touristique et de protection juridique.

5 Par exemple : Résolution du Parlement européen du 20 janvier 1994, demandant notamment à la Commission (point 5) : « de présenter d'urgence un projet visant à l'harmonisation des régimes d'assurance en sorte que les dommages de cette nature soient couverts par des assurances privées »

6 Prise de position CEA du 28 juin 1995 : « Floods », consécutive à d'importantes inondations début 1995 et à la résolution du Parlement sus-mentionnée. On relèvera le caractère toujours actuel de ce texte, lorsqu'il recommandait notamment : « In countries where insurers do not, in principle, provide general cover for damage caused by natural disasters and where the matter is currently under discussion with the Authorities, consideration could be given to setting up State protected methods along the following lines :

- Cover would be provided, as a priority, to householders and small industrial and commercial risks;
 - Cover would be granted for named perils : floods, earthquakes, avalanches, landslides;
 - The legislation should :
 - o Introduce general cover,
 - o Establish solidarity between insureds
 - o Provide for the accumulation of tax-free technical equalization reserves;
 - Provision should be made for sufficient capacity, if it is unavailable, State intervention should be envisaged.
- Insurers emphasise the importance of preventive measures...
The adverse repercussion of climate change on the frequency and severity of natural disasters deserve particular attention."

7 L'assurabilité, notion essentielle, répond à plusieurs définitions. Au sens de la jurisprudence du droit européen de la concurrence, est assurable une opération d'assurance qui trouve des capacités financières additionnelle sur les marchés de la réassurance sans intervention publique. Au sens américain, les deux critères clés sont ceux d'une assurance accessible et abordable (availability and affordability)

8 Considérée ici comme la somme des capacités de couverture mobilisées par les acteurs des marchés de l'assurance directe et de la réassurance.

sont financés par des emprunts à très long terme, faisant obligation à l'emprunteur de contracter une assurance multi garantie au bénéfice de l'établissement de crédit. Cette situation donne aux assureurs britanniques une capacité d'exercer des pressions fortes sur les pouvoirs publics, sous menace de se retirer de ce marché en cas d'insuffisance des moyens alloués à la prévention et la protection. A l'inverse, dans la plupart des autres pays européens, le taux de pénétration demeure extrêmement bas, les propriétaires intéressés reculant face au prix de l'assurance, très différencié selon les zones. A défaut de s'assurer, nombre d'entre eux demeurent dans les zones exposées avec l'espoir de bénéficier d'une intervention de l'État providence ou de solidarités de voisinage, en cas de catastrophe.

- Au Danemark et aux Pays-Bas, l'assurance joue un rôle minimal ou optionnel dans la fourniture de garanties. C'est l'État qui a historiquement organisé un schéma de garantie, soit plus ou moins annualisé au budget ou bien financé par une taxe parafiscale collectée via les polices d'assurance incendie et versée dans un fonds public,
- Entre ces deux extrémités du spectre des situations existantes par pays, existe une gamme en nette croissance, de situations, qui se caractérisent par une extension de couverture rendue obligatoire par l'État, pour éviter les phénomènes d'antisélection⁹ :
 - En Suisse, l'État n'intervient pas dans la fourniture de garanties mais a rendu obligatoire d'extension de garantie contre les événements naturels sur les contrats incendie,
 - Dans les cas de l'Espagne, la France et la Norvège, diverses solutions, organisées avant l'avènement du marché unique, associent extension de couverture obligatoire aux contrats incendie et intervention de l'État comme réassureur de dernier recours. La Belgique s'est récemment inspirée de l'expérience accumulée dans ces pays et des schémas similaires sont à l'étude du gouvernement et/ou au débat parlementaire en Italie, ainsi que dans d'autres pays membres (Autriche, République Tchèque, Roumanie, etc). Le contrat socle étant librement souscrit dans un marché concurrentiel de l'assurance directe, il n'y a pas entrave au marché unique. Il en résulte un haut degré de couverture dans les pays développés (Espagne, France) et cette approche fait parier le marché en faveur d'une pénétration accélérée de la couverture pour les régions moins avancées de l'Union où l'assurance habitation ne faisait pas encore partie de l'équipement de base de la gestion patrimoniale des ménages.

Il n'est pas totalement surprenant que :

- les pays à extension de couverture obligatoire, avec intervention de l'État comme réassureur de dernier ressort, soient aussi certains d'entre ceux dont le profil de risque s'avère le plus élevé, notamment en raison de l'addition au tableau de l'exposition aux catastrophes d'origine climatique, celui de scénarios potentiels de catastrophes d'origine sismique,
- d'autres pays, avec ce même profil de risque élevé, ne soient pas parvenus encore à construire une solution viable : cas de la Bulgarie, de la Grèce, de Malte, du Portugal, pour n'en citer que quelques uns et, qu'à l'instar de l'Italie et de la Roumanie, ils comptent beaucoup, si ce n'est sur une initiative, du moins sur une coopération impulsée par l'Union dans ce domaine... Le constat est que le développement de solutions d'assurance dans ces situations de forte exposition, potentiellement accentuées par le changement climatique, ne peut avoir lieu du fait du seul marché : des formes de coopération s'avèrent nécessaires entre les autorités publiques et les marchés d'assurances (partenariats public privé) comme il en existe même aux États Unis (cf. annexe).

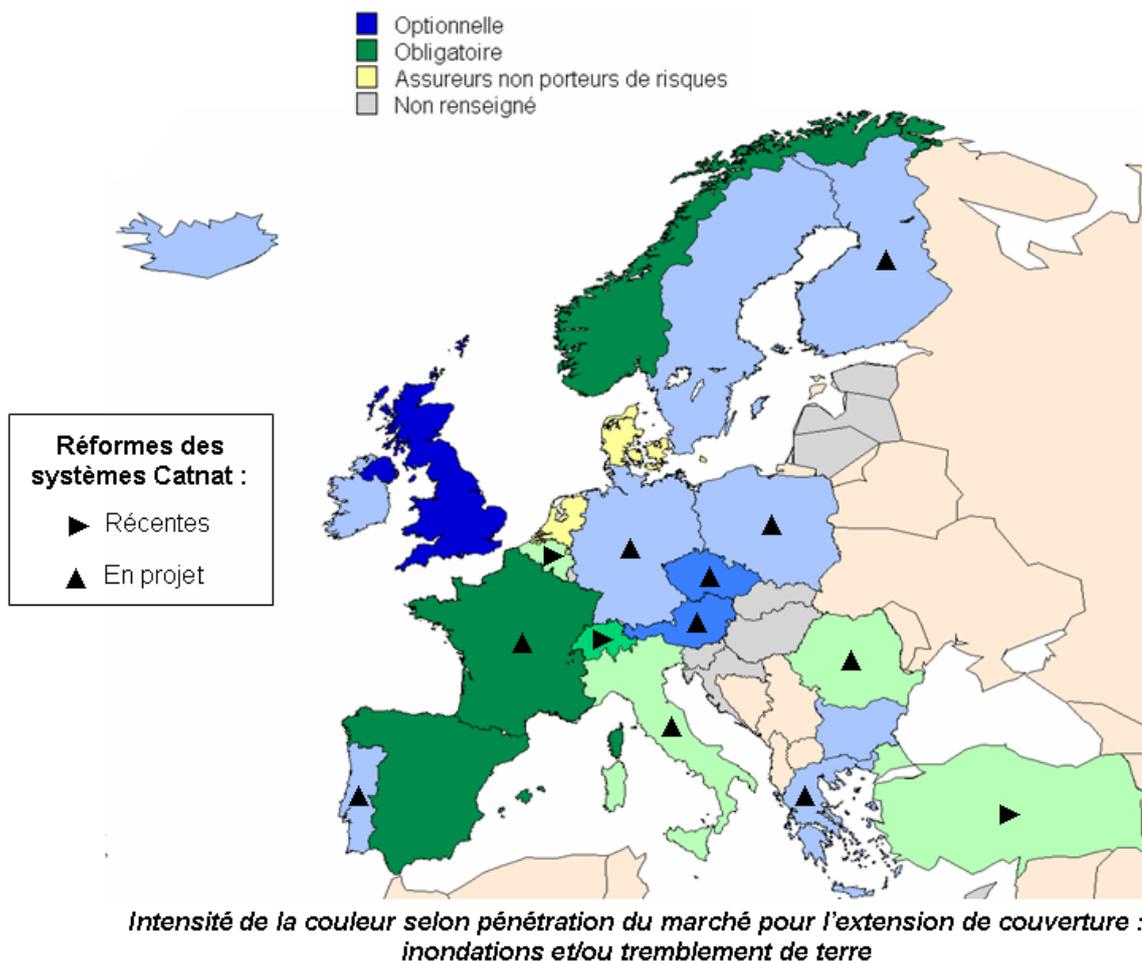
La carte ci-après résume la situation des extensions de couverture contre les événements naturels (garantie inondations et/ou séisme le cas échéant) pour différents marchés du Comité Européen des Assurances (CEA).

⁹ La sélection adverse ou antisélection est un phénomène statistique et économique qui joue un rôle important dans les domaines de l'assurance et de la gestion du risque, par lequel une offre faite sur un marché aboutit à des résultats inverses de ceux souhaités, à cause d'asymétries d'information. Dans, elle se manifeste par la difficulté pour le client d'appréhender : l'adéquation du service à ses besoins, le contenu et la qualité effective du service. Dans le cas de la garantie contre les catastrophes naturelles par exemple, seuls ceux qui se sentent vraiment exposés vont vouloir consommer de l'assurance, entraînant un surenchérissement du tarif et un risque d'inassurabilité.....

Selon la situation de l'État membre en termes de profil de risques, comme de consommation d'assurance et de dispositions publiques de prévention et d'indemnisation, les conséquences peuvent être assez différentes en termes de résilience économique et sociale après catastrophe majeure, que celle-ci ait une dimension transfrontalière ou non.

A l'échelle de l'Union, l'ensemble de ces marchés peut être situé dans une fourchette de 5 à 10 milliards d'euros, en se basant sur la moyenne annuelle des sinistres assurés cumulés.

Typologie des offres d'extension de couverture Catnat selon les marchés nationaux en Europe



II - Émergence de dispositifs de solidarité financière en cas de catastrophes

Deux articles du Traité des communautés européennes (TCE) peuvent être reliés aux situations qui viennent d'être décrites :

- Au niveau des objectifs généraux de l'Union (Article 2) « promouvoir dans l'ensemble de la Communauté un développement harmonieux, équilibré et durable des activités économiques, un niveau d'emploi et

de protection sociale élevé, l'égalité entre les hommes et les femmes, une croissance durable et non inflationniste, un haut degré de compétitivité et de convergence des performances économiques, un niveau élevé de protection et d'amélioration de la qualité de l'environnement, le relèvement du niveau et de la qualité de vie, la cohésion économique et sociale et la solidarité entre les États membres »,

- Au niveau des objectifs particuliers relatifs à la protection des consommateurs (article 153) : « Afin de promouvoir les intérêts des consommateurs et d'assurer un niveau élevé de protection des consommateurs, la Communauté contribue à la protection de la santé, de la sécurité et des intérêts économiques des consommateurs ainsi qu'à la promotion de leur droit à l'information, à l'éducation et à s'organiser afin de préserver leurs intérêts. ».

Certains commentateurs n'ont pas hésité à déclarer que la situation des États membres où il n'y a pas de système organisant un financement vertueux de la réparation des dommages causés par les catastrophes naturelles peut être comparée à celle de pays en voie de développement, situation de moins en moins acceptable, eu égard aux objectifs explicites du TCE, de sécurité, de cohésion économique et sociale rappelés ci-dessus ! En effet, dans certains pays en voie de développement, la Banque mondiale joue un important rôle de promotion et de support, pour l'émergence de telles solutions (cf. notamment Caraïbes).

L'impasse de l'Union sur cette question de société aurait été totale si la dernière révision du Traité n'avait introduit une référence explicite aux catastrophes naturelles, au niveau d'une disposition figurant parmi les décisions pouvant être prises à la majorité qualifiée, intégrée au chapitre pivot de la politique économique et monétaire : « Lorsqu'un État connaît des difficultés ou une menace sérieuse de graves difficultés, en raison de catastrophes naturelles ou d'événements exceptionnels échappant à son contrôle, le Conseil, statuant à la majorité qualifiée sur proposition de la Commission, peut accorder, sous certaines conditions, une assistance financière communautaire à l'État membre concerné¹⁰ ». Si la rédaction antérieure se limitait à la fin de la phrase « en raison d'événements exceptionnels échappant à son contrôle », la précision portée reflète-t-elle un certain retour d'expérience des tempêtes de 1999 ou le souvenir persistant d'événements bien plus dramatiques et plus anciens¹¹ ?

Cependant les conditions de cette assistance financière n'ont à ce jour pas fait l'objet d'explicitation : on imagine qu'il s'agit notamment de restrictions visant à ne pas enfreindre la liberté des marchés et de la concurrence et qu'en pratique l'assistance financière n'aurait comme champ d'application que le financement public de la gestion de crise ou de certaines infrastructures publiques endommagées, à l'exclusion du financement de dommages affectant les biens et acteurs privés. Pour l'heure, le citoyen peut avoir une interprétation plus large : l'amenant à espérer encore l'intervention de quelque forme d'État providence...

Et les questions de subsister : dans quelles proportions ou seuils d'impact de la catastrophe sur l'économie du ou des pays touchés, les États membres accepteraient d'ouvrir ex post cette « soupape » de solidarité financière communautaire, en cas de force majeure, dans une Union économique et monétaire forte et un marché unique arrivé à maturité !

Quelle définition attribuer dans ce cas à la solidarité, objet de cette assistance financière : humanitaire ou démocratique¹² ou autre ?

Une chose apparaît claire : tant que ces conditions et proportions d'assistance financière n'auront pas été un tant soit peu définies ex ante, il y aura un frein supplémentaire au développement de solutions d'assurance contre les dommages causés par les catastrophes naturelles, dans les nombreux pays membres, où la consommation d'assurance est appelée à progresser dans les prochaines années.

Bien que plusieurs événements catastrophiques soient survenus, il n'y a pas eu depuis une occasion de mise en œuvre et de clarification de cette disposition. Ainsi pour l'institution, en automne 2002, d'un Fonds

¹⁰ Article 100.2. du Traité de Nice (TCE), 2001, révisant les traités d'Amsterdam et de Maastricht, instituant les Communautés européennes. Il s'agit de l'unique référence aux catastrophes naturelles, hors droit dérivé. Cet article ne semble pas avoir connu à ce jour de suite d'aucune sorte.

¹¹ Cf. introduction et note 2

¹² J.L. Laville, 2006, Article « solidarité » du Dictionnaire de l'autre économie, Editions Folio

de solidarité européen¹³ (FSUE), suite aux crues catastrophiques de l'été précédent en Europe centrale et de septembre dans le Gard, il n'a pas du tout été fait référence à cet article 100 du TCE ! Les considérant mobilisés lui ont préféré des dispositions non spécifiques de la politique de cohésion économique et sociale ou politique régionale¹⁴ et une disposition de procédure¹⁵.

Le tableau ci-après fournit des informations chiffrées intéressantes, pendant les 4 premières années de fonctionnement du FSUE, sur les montants cumulés, rapportés aux pertes économiques totales (2^{ème} colonne) :

- de la part assurée des sinistres (3^{ème} et 4^{ème} colonnes), pour une moyenne de 21 % (fourchette de 8 à 32 %),
- des interventions du fonds (5^{ème} et 6^{ème} colonnes), pour une moyenne de 2 % (fourchette de 1 à 3 %).

Les chiffres parlent d'eux-mêmes sur les poids relatifs de l'assurance de marché et de la solidarité (européenne) dans la prise en charge des dommages causés par les catastrophes naturelles !

Deux remarques néanmoins :

- le poids relatif insuffisant, que représentent les indemnités sur dommages assurés, traduit la faible pénétration de cette garantie, véritable aberration pour des pays développés. Un ratio empirique tiré de l'expérience française laisse à penser que la saturation de cette garantie sur l'ensemble des enjeux assurables permettrait aux dommages indemnisés par l'assurance d'atteindre guère plus de 50 % du montant total des dommages économiques, le reste étant constitué par des dommages aux infrastructures et biens dont l'État est son propre assureur (solidarité fiscale) et par les franchises non rachetables restant à la charge des assurés (part d'auto-assurance incitant à éviter l'aléa moral),
- la part très faible du FSUE par rapport à celle de l'assurance s'avère cohérente avec la prééminence donnée aux solutions de marché : le FSUE, instrument de la politique régionale, n'a qu'une vocation d'appui à la remise en état des secteurs vitaux (eau, énergie, transport, télécoms, éducation et santé, pour autant qu'il n'y a pas d'assurance) sous la condition que les dommages cumulés franchissent un certain seuil du PIB de la région sinistrée et sous un contrôle strict des services de la Commission.

Pertes économiques (PE) causées par les catastrophes naturelles en Europe Parts des sinistres assurés et de l'aide accordée par le FSUE

Montants en millions d'euros

Année	Pertes Economiques	Sinistres assurés		Aide accordée par le FSUE	
		Montant	% PE	Montant	% PE
2002	28 789,3	6 964,1	24%	728	3 %
2003	16 226,9	1 249,7	8%	107,1	1 %
2004	2 229,7	724,2	32%	19,6	1 %
2005	15 355,9	4 108,3	27%	204,9	1 %
Total	62 601,8	13 046,4	21%	1 059,6	2 %

Sources : CEA, NatCatService GeoRisks Research Munich Re (décembre 2006) & Commission Européenne MEMO/06/153 (avril 2006)

¹³ Règlement du Conseil européen N° 2010/2002, du 11 novembre 2002, instituant le FSUE, en cas de catastrophes majeures

¹⁴ Art. 159.3 TCE - Si des actions spécifiques s'avèrent nécessaires en dehors des fonds, et sans préjudice des mesures décidées dans le cadre des autres politiques de la Communauté, ces actions peuvent être arrêtées par le Conseil, statuant conformément à la procédure visée à l'article 251 et après consultation du Comité économique et social et du Comité des régions.

¹⁵ Article 308 TCE - Autorisant le Conseil à prendre à l'unanimité, sur consultation de la Commission et après consultation du Parlement européen, la décision d'une action de la Communauté qui apparaît nécessaire pour réaliser, dans le fonctionnement du marché commun, l'un des objets de la Communauté, sans que le présent traité ait prévu les pouvoirs d'action requis à cet effet

Un projet de réforme du fonds de solidarité européen allait dans le sens d'une certaine extension de ses attributions, notamment par le relèvement de ses seuils d'intervention, en proportion du PIB de la région affectée¹⁶. Son ajournement en 2006, sans issue alternative à court terme, était un dernier avatar illustrant une certaine désaffection de l'Union, à prendre une nouvelle initiative dans ce domaine.

La demande de la Grèce et du Royaume Uni à bénéficier chacun du FSUE suite aux événements catastrophiques qui les ont affectés respectivement durant l'été dernier semblait inviter à jeter un nouveau regard sur la solidarité financière intracommunautaire : le Parlement et le Comité des Régions n'ont pas manqué de la souligner depuis. Et la Commission pour sa part de reprendre acte, au niveau des consultations qu'elle a engagées depuis l'été autour de son Livre vert pour une stratégie européenne d'adaptation au changement climatique.

III - Possibilité et conditions d'une articulation entre assurance et solidarité

Nous avons vu en § 1, que des formes d'articulation entre assurance et solidarité :

- préexistaient à l'UE au niveau de certains États membres (Espagne, France),
- n'ont pas été remises en cause dans le contexte du marché unique et prospèrent même, puisque d'autres États membres y sont venus, tirant des enseignements de l'expérience des premiers, comme la Belgique et que d'autres y travaillent, comme l'Autriche, l'Italie, la République tchèque, la Roumanie, pour n'en citer que quelques uns,

La question est celle de l'apport éventuel d'une politique d'harmonisation minimale visant à réduire d'éventuelles iniquités de traitement ou, à tout le moins, d'une initiative de coordination européenne, pour que les pays membres moins avancés tirent plus facilement avantage des bonnes pratiques.

Les récentes grandes catastrophes naturelles, tant internes qu'externes au territoire de l'Union européenne, ont inspiré à l'ancien commissaire Michel BARNIER une formule qui a déjà fait florès dans la construction du marché intérieur. Il a en effet introduit un rapport, spécialement commandé par Président de la Commission et le Président du Conseil, en ces termes : « Le coût de la non Europe en matière de gestion de crise est trop élevé, comme en témoigne justement la tragédie du tsunami. (...) Seule une organisation réelle des capacités de protection civile et de l'assistance consulaire des États membres, appuyée sur des scénarios, des formations et des exercices communs, permettra de préparer une réponse moins coûteuse et plus efficace pour l'Union européenne ». Et son rapport de décliner une douzaine de propositions, autour de la création d'une force européenne de protection civile. Avec également les idées d'une approche européenne intégrée pour anticiper les crises et d'un système d'information clair pour le citoyen européen¹⁷. Les mots du président de la Commission pour accueillir avec enthousiasme ce rapport sont intéressants : « La réponse de l'Union européenne aux grandes crises transnationales comme celle du tsunami est un enjeu majeur pour l'Europe, à l'heure où celle-ci se pose comme un acteur global, mais aussi à l'heure où les citoyens attendent une Europe concrète, une Europe des projets et des résultats, créant des solidarités de fait. ». On relèvera notamment l'emploi qui y est fait du vocable « solidarité » : associé à « de fait », le concept peut être considéré comme l'amorce de celui mutualité d'assurance, s'il s'agit de solidarité financière... Au-delà de l'explication de texte, il reste donc à mettre du « concret » derrière ces déclarations.

Plus récemment, à l'automne dernier, le président de la sous-commission « sécurité et défense » du Parlement européen, s'est également préoccupé de coût de la non Europe, partant de comparaisons entre Europe et États-Unis, moins en termes de budgets consacrés que d'amélioration des capacités de défense.

¹⁶ Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil instituant le Fonds de solidarité de l'Union européenne, présentée par la Commission le 6 avril 2005 – document COM(2005) 108 final

¹⁷ Rapport EuropAid, Michel Barnier, Mai 2006. Ce rapport est ciblé sur la protection civile, notamment pour la situation des ressortissants de l'UE qui se trouveraient pris dans une situation analogue à celle du tsunami de décembre 2004. Un lien est tout juste esquissé avec les autres politiques européennes relatives aux catastrophes naturelles décrites ci-après dans le présent article.

Son objectif avoué n'était rien moins que de faire des préconisations pour avancer vers la constitution d'un marché européen de la défense.

Par analogie, qu'en est-il d'un marché européen de la gestion et de la prévention des risques ?

Certes les crues de 2002 ont non seulement eu pour effet la création du FSUE, mais aussi la mise en chantier, au titre des politiques de l'environnement et de la protection civile, d'un plan d'action contre les crues (Floods action programme), qui vient de déboucher sur l'adoption d'une directive¹⁸ « inondations », en complément logique à la directive cadre sur l'eau. Ce premier pilier est accompagné par une coordination de la recherche ainsi qu'une coopération renforcée entre directions de l'eau des États membres volontaires, sur des sujets estimés prioritaires, tels que la prévision des crues, la cartographie, l'aménagement. Représentant de parties prenantes intéressées, le Comité Européen des Assurances soutient évidemment cette directive, notamment dans son approche multi-scénarios de la cartographie informative des inondations, comme il est invité à participer en observateur aux travaux entre les États membres. Mais il n'a pas réussi jusqu'à présent à convaincre de constituer à moyen terme une formation analogue de partage d'expérience de meilleures pratiques sur les nécessaires liens entre prévention et assurance, alors même que certaines délégations des États membres en avaient pourtant exprimé le souhait.

Aux États Unis, l'effet Katrina provoqua non seulement une profonde remise en cause de la politique de Homeland Security, mais aussi la mise à l'agenda des autorités fédérales¹⁹ de questions pratiques sur la disponibilité et les conditions d'assurance dans les régions côtières, sur l'état du marché de l'assurance dans ces régions, sur les mécanismes existant dans les États concernés pour gérer les risques catastrophiques et rendre l'assurance supportable et enfin sur les avantages de différents outils de financement ex ante des dommages potentiels, ainsi que les combinaisons optimales entre ressources privées et publiques, d'État ou fédérales. Et la démarche de poursuivre son instruction lentement mais sûrement, dans un environnement complexe et éminemment dépendant de la politique économique dominante²⁰.

L'industrie de l'assurance et de la réassurance représente de l'ordre de 10 % du PIB en moyenne dans nos pays développés, c'est-à-dire souvent l'un des plus grands secteurs économiques si ce n'est le plus grand, selon les pays. Il n'est donc pas surprenant qu'elle s'emploie à faire évoluer la situation, reconnaissant dans ce domaine, la nécessité de solutions innovantes et faisant appel à des formes de partenariats public privé. Ainsi en janvier 2007 par exemple :

- la Swiss Re, leader du marché mondial de la réassurance, lance une proposition en faveur de la création d'une agence européenne indépendante pour l'enregistrement des sinistres de catastrophes naturelles au motif que ceci contribuerait à un meilleur développement des instruments de financement alternatif des risques catastrophiques (obligations catastrophes, instruments de titrisation de portefeuille, etc).
- le président du Lloyd's entre autres assureurs, exprime son inquiétude face au changement climatique,
- le World Economic Forum, en association avec la Swiss Re, le courtier Marsh Mc Lennan, la banque Citigroup et le Wharton School Risk Center, formulent différentes macro-propositions en matière de gestion des risques globaux, parmi lesquels bien sûr les catastrophes naturelles, propositions au rang desquelles, à l'échelle institutionnelle, celle d'un « Country risk officer », par analogie avec les « chief risk officer » (CRO) des sociétés du monde financier,
- Le Comité Européen des Assurances, accompagné par la Munich Ré, présentait à des parlementaires européens à Strasbourg les premières conclusions de son rapport « Réduire l'impact économique et social du changement climatique et des catastrophes naturelles - Partenariats public privé pour développer l'assurance ».

Le constat est celui d'un déficit de priorité et d'intégration dans les autres politiques communautaires, de ce volet particulier de la politique de l'environnement qu'est la prévention et la gestion des risques naturels.

¹⁸ Directive 2007/60/CEE du 23 Octobre 2007

¹⁹ Testimony of the NAIC to the House Committee on Financial Services, Sept 2006

²⁰ cf. analyse en annexe de l'approche américaine, qui apparaît plus globale et même désormais volontariste, événements obligent, dans ce domaine, face à une approche européenne, fragmentée et encore bien plus hésitante.

Alors que la Commission s'impose d'évaluer à chaque fois, selon des démarches prospectives parfois lourdes, l'impact de ses propositions, cela reste à faire en matière de gestion des risques catastrophiques.

L'incertitude que l'on pouvait invoquer jusqu'à il y a peu s'avère en l'espèce de moins en moins justifiée, du fait des progrès scientifiques et techniques accomplis dans la connaissance des scénarios potentiels en termes d'événements extrêmes et des distributions d'espérances de pertes et des capacités de couverture assurantielle requises, dans la plupart des cas.

Alors que les champs du changement climatique, du développement durable, de l'élargissement, de la coopération au développement, plus vastes et plus incertains dans leurs scénarios à long terme, donnent lieu à évaluation prospective, pourquoi la question de la résilience économique aux catastrophes naturelles y est-elle si peu ou si mal intégrée ? Pourquoi en laissant le flou de l'article 100 du TCE sur le seuil et le niveau d'une éventuelle intervention en solidarité financière de l'Union, pour les différents scénarios extrêmes possibles de catastrophes naturelles, faudrait-il compromettre un développement de l'assurance de marché, porteur de croissance et d'emploi, en même temps que de sécurité économique mieux répartie en Europe ?

Tout au plus et c'est bien sûr à noter, une évolution vers une politique plus volontaire et intégrée en matière de gestion des risques de catastrophes naturelles est-elle entrevue, en mineure, dans le sillage du programme d'action sur le changement climatique. A juste titre certes, on se soucie désormais prioritairement de mitigation, au sens de réduction des émissions de gaz à effet de serre, pour tenter de limiter, si ce n'est inverser la tendance vers les scénarios les plus alarmants. Et ce d'autant plus que cette politique fait désormais masse avec les mesures visant à atténuer la dépendance aux énergies fossiles. Allant jusqu'à développer une fiscalité climat, pour la réduction des émissions, on ne manque pas d'ailleurs de se poser à tous niveaux des questions et de mesurer son impact sur la compétitivité.

Mais pareilles approches de « comptabilité environnementale » et d'étude d'impact systémique, appliquées à des politiques intégrées d'adaptation ne connaissent pas le même engouement du côté de l'adaptation, même si l'on commence à développer des plans stratégiques d'adaptation, incluant des dimensions sectorielles.

C'est du reste l'une des observations faites au Livre vert de la Commission de consultation des parties intéressées pour une stratégie d'adaptation au changement climatique²¹, tout comme celle de ne pas prendre assez compte de la « situation initiale » des pays membres qui se retrouvent dans la situation de pays en voie de développement, au regard des moyens de financement de la réparation des dommages, ainsi qu'il a été démontré ci-dessus.

En outre, cette entrée sur les catastrophes naturelles par l'adaptation au changement climatique ne peut satisfaire les nombreux pays européens qui sont également exposés à des aléas d'origine tellurique (tremblements de terre, tsunamis, éruptions volcaniques, mouvements de terrain, etc), pour certains à des niveaux très élevés (Bulgarie, Grèce, Italie, Portugal, Roumanie. etc). En effet, les systèmes de financement ex ante, quels qu'ils soient, nécessitent pour être viables une mutualisation entre aléas, en plus des mutualisations appropriées entre catégories d'enjeux exposés, dans l'espace et le temps.

Néanmoins si la mise au point volontariste d'une stratégie européenne d'adaptation au changement climatique peut ouvrir la voie d'une meilleure intégration des politiques communautaires, de nature à développer les marchés d'assurance des catastrophes naturelles, dans le cadre du marché intérieur et des règles de concurrence, en travaillant notamment, dans le respect du principe de subsidiarité, sur l'articulation entre :

- solidarité financière communautaire à l'égard :
 - du ou des État(s) gravement sinistrés (art. 100.2), en cas extrêmes à préciser,
 - des régions, dans les limites d'application du FSUE,

21 {SEC(2007) 849

- solidarité nationale, pour le patrimoine de l'État, les infrastructures publiques et lorsque celle-ci est nécessaire :
 - en tant que réassureur de dernier ressort des marchés d'assurance et de réassurance privée,
 - en raison d'inassurabilité de certaines catégories d'aléas et/ou de citoyens,
- assurance et réassurance de marché pour la plus grande partie du volume des dommages aux biens privés,
- solidarités régionales, notamment amont-aval, au niveau des bassins de risques, pour la gestion des risques à fréquence,
- auto-assurance restant à la charge des individus, notamment au titre de l'aléa moral.

Il s'agirait alors de définir, quantifier et coordonner au niveau de l'Union, à l'échelle de chaque pays :

- D'une part la capacité maximale annuelle cumulée nécessaire au marché d'assurance et de réassurance opérant sur ce pays, pour l'extension de couverture adaptée aux aléas catastrophiques auxquels le pays est exposé,
- D'autre part, les scénarios, combinaisons et cumuls annuels de scénarios d'aléas, qui soient de nature à franchir le seuil de capacité du marché privé d'assurance et de réassurance précédemment défini.

Non confronté au risque sismique, le marché britannique considère ne pas être concerné, ayant la capacité à faire face aux seuls événements climatiques qui le menacent à ce jour. Mais il redoute que les effets du changement climatique puissent le conduire un jour, à ce type d'approche, surtout en cas de défaut de politiques publiques de protection et de réduction de la vulnérabilité suffisamment volontaires. Ceci explique le fort engagement de l'ABI dans un lobbysing pour l'adaptation au changement climatique.

Le marché italien, exposé à de sévères risques sismiques et volcaniques en plus des inondations, a pour sa part estimé récemment sa capacité potentielle annuelle à environ 3,5 milliards d'euros, au-delà de laquelle il sollicite l'intervention de l'État comme réassureur de dernier ressort. Probablement est-ce notamment l'absence de clarification de la part de l'Union sur les seuils d'assistance financière ci-dessus évoqués qui fait hésiter l'État italien... D'autres marchés en relation avec leurs autorités nationales s'emploient à ce type de réflexions, mais il semble à chaque fois que manque une explication de la part de l'Union, qui préciserait clairement aux acteurs privés :

- Que l'intervention de l'État et/ou de l'Union dans le financement de la réparation des dommages serait en toute hypothèse limitée, à celle de réassureur de dernier ressort, pour les situations de pays dans lesquels des seuils par scénarios de sinistres catastrophiques auraient été prédéterminés,
- Que l'absence de couverture d'assurance prise à sa propre initiative peut avoir des conséquences désastreuses.

La planche ci-dessous récapitule, parmi les politiques et instruments de l'Union européenne en place et en regard des tranches de financement les plus concernées, les quelques points à « développer » pour que l'assurance de la réparation des dommages causés par les catastrophes naturelles puisse devenir une réalité concrète dans chaque pays membre de l'Union, dans le respect de la subsidiarité.



Conclusion

« Just as people spend a slice of their incomes on buying insurance on the off chance that their house might burn down, and nations use a slice of taxpayer's money to pay for standing armies, just in case a rival power might try to invade them, so the world should invest a small proportion of its resources in trying to avert the risk of boiling the planet. The costs are not huge. The dangers are. »
The Economist, November 4th 2006, Economics of climate change – Stern warning

Cette référence à l'assurance n'a pas manqué d'être relevée lors d'un colloque organisé, en parfaite synchronisation avec la sortie dudit rapport, par les assureurs britanniques pour présenter leur propre rapport, troisième du genre en trois années consécutives, d'évaluation des impacts économiques et financiers d'événements climatiques extrêmes sur leur pays²² et responsabiliser les pouvoirs publics dans sur les budgets à consacrer à l'adaptation.

Et, dans le sillage de leurs collègues britanniques, les assureurs et réassureurs européens à l'unisson de s'exprimer à leur tour²³ en faveur d'une action volontariste, de la part des autorités de l'Union européenne, pour la mitigation et l'adaptation au changement climatique, qui intègre le rôle d'accompagnement et d'incitation à la résilience économique que peuvent jouer les services d'assurance.

Le taux de pénétration de l'assurance de dommages aux biens et, a fortiori, de son extension de couverture contre les catastrophes naturelles, sont en effet loin d'être satisfaisants dans de nombreux États membres. Ainsi la survenance d'une catastrophe importante dans certains d'entre eux à profil de risque le plus élevé provoquerait effectivement un appel non seulement à la solidarité nationale, mais aussi à la solidarité

²² ABI, November 7th 2006, "Coastal flood risk, thinking for tomorrow, acting today", rapport et presentations de la journée téléchargeables sur www.abi.org.uk
²³ rapport CEA, Juillet 2007, Reducing the Social and Economic Impact of climate change and Natural catastrophes, Insurance solutions and Public-Private Partnerships,

européenne. Par contre, ceci risquerait non seulement de mettre une fois de plus en défaut le pacte de stabilité européen, mais aussi de compromettre les changes de développement de cette assurance dans les autres marchés, les consommateurs potentiels prenant conscience de ce que leurs homologues du pays sinistré bénéficient d'une indemnisation à peine inférieure sans recourir à l'assurance.

Outre l'impact direct sur la sécurité économique des acteurs et finalement leur équité de traitement au sein de l'Union, le sous-développement de cette branche d'un secteur par ailleurs très important dans l'économie européenne se mesure en termes de déficits :

- de croissance et d'emplois directs,
- de potentiel en matière de relations extérieures et de coopération au développement²⁴, elles-mêmes génératrices d'emplois indirects et de croissance.

Loin d'être seulement un enjeu de politique intérieure, il s'agit bien pour l'Europe, d'un modèle de développement à défendre vis-à-vis des États-Unis et du Japon, qui ne demeurent pas en reste sur le sujet. Outre les pays qui l'ont rejointe en dernier, peut être aussi pour la protection de ce fameux article 100 du TCE, l'enjeu de politique extérieure et de coopération pour l'Union est de proposer des voies de solutions aux pays situés à ses portes et au-delà : Maghreb, Turquie, autres pays riverains de la Méditerranée et du Moyen Orient, autres pays de l'Est, Afrique, Caraïbes, etc...

Au final, le schéma vertueux de financement de la réparation des dommages causés par les catastrophes dans un pays développé devrait cumuler les caractéristiques suivantes :

- financement ex ante pour l'essentiel,
- le plus possible incitatif à la prévention, par un couplage des conditions économiques du financement (prime, franchise)
 - aux niveaux d'exposition aux aléas
 - aux efforts corrélatifs de réduction de la vulnérabilité, à titre individuel et/ou collectif,
- privé en priorité, comme cela va de soi, dès lors qu'il ne s'agit pas de services essentiels, dans une économie ouverte de marché où la concurrence est libre, pour encourager en toute circonstance l'initiative responsable des acteurs à rechercher sur le marché les solutions de financement ex ante adaptées à leur besoin,
- associé à des modalités de financement public, par voie de solidarité nationale, éventuellement complétée d'une assistance financière traduisant la solidarité de l'Union, dans certains cas seulement, prévus et quantifiés à l'avance en termes de seuil au niveau de chaque économie nationale et négociés au plan communautaire, :
 - comme réassureur de dernier ressort pour les scénarios extrêmes, dépassant les capacités des marchés d'assurance et de réassurance,
 - comme solution d'accompagnement social pour les situations d'insolvabilité d'une partie de la demande (sur la base de seuils de ressources) ou d'exclusion par le marché d'autre part. Ce dernier cas, peut techniquement être géré pour compte des pouvoirs publics par l'assurance, aux mêmes conditions que l'assurance de marché, dès lors que la collectivité prend en charge la prime correspondante. Plus ou moins important en volume, selon le niveau de vie des pays, il nous ramène à la question originelle d'une solidarité démocratique entre citoyens de l'Union, qui ne pourra durablement d'un traitement ex ante du financement des catastrophes naturelles....

Plutôt qu'une directive spécifique à l'assurance des risques naturels, l'analyse conduit à privilégier l'intégration, le confortement et la clarification d'un certain nombre de politiques communautaires et instruments en place.

A n'en pas douter, les enjeux de la stratégie d'adaptation au changement climatique constitueront le meilleur des catalyseurs, mais aussi peut-être, le fait que les États-Unis parviennent à adopter et mettre en place un dispositif fédéral, comme cela semble en prendre le chemin ces derniers temps.

²⁴ Cf. § 3.3. de la Communication de la Commission pour une Alliance globale en faveur de l'aide au développement des pays les plus pauvres pour l'adaptation au changement climatique, COM(2007) 540 final.

La vieille Europe se retrouverait alors une fois de plus à la traîne de son partenaire d'Outre Atlantique, comme ce fut le cas déjà il n'y a pas si longtemps, dans le domaine de la modernisation des règles prudentielles : dès lors que les commissaires aux assurances américains ont adopté leur système « risk based capital » vers le milieu des années 90, les autorités de régulation des assurances et les commissaires contrôleurs des pays membres l'Union européenne n'ont eu de cesse de revoir leur rustique règle de la marge de solvabilité européenne, pour en faire quelque chose de plus sophistiqué que celle des cousins d'Amérique : c'est le projet de directive Solvency II, désormais en bonne voie d'accouchement.

Alors que les enjeux systémiques sont considérables, les rythmes de réforme dans l'assurance demeurent lents... à moins qu'un tremblement de terre vienne à toucher fortement l'intérieur ou les frontières de l'Union... ce que l'on ne souhaite évidemment pas.

Annexe

La société américaine face aux options de financement des dommages causés par les grandes catastrophes

La société américaine a été durablement marquée par l'incroyable catastrophe du 11 septembre, venue s'ajouter à une longue liste de catastrophes naturelles dévastatrices. Les saisons cycloniques 2004 et 2005 ont apporté la preuve que le pire n'est jamais exclu.

Pour alimenter la comparaison avec l'approche européenne sur les options de financement des dommages, entre solidarité et assurances, un grand nombre de sources, officielles, universitaires, industrielles, associatives ou médiatiques peut être mobilisé. Nous nous en tiendrons ici à quelques unes d'entre les plus significatives²⁵:

- Le chapitre consacré, pour la première fois, à la question, par le président des États Unis, dans son rapport économique annuel au Congrès,
- Des travaux du Congrès sur diverses récentes propositions de lois et quelques unes d'entre ses auditions successives de l'association nationale des commissaires aux assurances des États fédérés, elle-même très pro-active sur le sujet,
- De récentes publications d'équipes de recherche en économie de l'assurance.

Il conviendrait également de prendre en considération les prises de position actives de lobbies professionnels²⁶ et d'associations militantes²⁷.

L'impasse est volontairement faite sur les développements contentieux qui accompagnent le phénomène et connaissent, dans ce pays, une prospérité exceptionnelle, y compris après Katrina. Ce n'est pas en effet de ce côté que des voies de solution peuvent être trouvées...

1. Le Président des États Unis reconnaît l'importance des enjeux spécifiques pour l'industrie de l'assurance, comme pour l'État fédéral et les États fédérés.

Brossant à grands traits l'histoire de l'intervention fédérale en solidarité puis en assurance, il rappelle que dès 1803, les victimes d'un incendie à Portsmouth, New Hampshire, ont bénéficié de la première décision du Congrès d'accorder des délais pour le remboursement de certaines dettes à l'égard du gouvernement fédéral. Cette pratique s'est reproduite au cas par cas jusqu'à deux lois prises en 1947 et 1850, pour organiser le procédé selon lequel le gouvernement fédéral accorde une aide financière aux communautés affectées par une catastrophe. Puis sont arrivées des législations visant à étendre le rôle du gouvernement dans la gestion de crise et de l'après crise.

Déplorant que ces initiatives publiques ont plutôt découragé l'achat de l'assurance privée, le rapport relève des situations où le gouvernement fédéral fournit de l'assurance contre certains aléas catastrophiques à des prix plus bas que le marché, ou bien exige soit que les individus achètent de l'assurance, soit que les assureurs en proposent une :

- Le National Flood Insurance Programme (NFIP), institué en 1968, compte aujourd'hui 5,3 millions d'assurés répartis dans 20.000 collectivités participantes, lesquelles acceptent des cartes et règlements de zonage, des codes de construction. Les assureurs privés jouent souvent le rôle de distributeurs de ces couvertures, qui sont imposées aux acquéreurs de constructions postérieures à 1974, dès lors que

²⁵ Les références des sources sont intégrées dans la bibliographie.

²⁶ Cf. notamment la National association of Mutual Insurance Companies (NAMIC) et son site dédié : www.climateinsurance.org ainsi que les trois agences de modélisation : AIR, EQECAT, RMS, les réassureurs et courtiers en réassurance.

²⁷ Cf. www.protectingamerica.org

l'acquisition est financée par un prêt. Un quart du portefeuille est constitué de constructions antérieures à cette date, dont les primes plus élevées sont subventionnées. Mais leur montant ne représente que 40 % du « juste prix du risque ». Malgré cela, la moitié à deux tiers des bâtiments en zone inondable ne sont pas assurés. Bien que le Flood Insurance Act de 2004 ait autorisé tardivement la FEMA²⁸ à prendre des mesures d'assainissement de l'exposition pour les constructions ayant connu des sinistres répétés, qui représentent 38 % du portefeuille, sous la forme d'acquisition, de démolition ou de financement de travaux de relèvement de planchers, le bilan actuel est que le NFIP a facilité le développement dans les zones à risques élevés. Ses pertes en 2005 s'élèvent à 16,3 milliards de \$, soit plus de 6 fois le montant de son encaissement annuel et il lui faut emprunter 21 milliards de \$ au Trésor, dette qu'il sera incapable de rembourser !

- La California Earthquake Authority (CEA), des pools d'assurance tempête et d'autres programmes d'assurance aidés par des États de l'Union sont globalement considérés comme maintenant, les prix d'assurance dommages artificiellement bas dans les zones à hauts risques, ce qui peut avoir de significatives conséquences négatives, du fait d'une volonté politique des régulateurs²⁹ de ces États.

Déployant en revanche un effort soutenu de pédagogie sur l'économie et les bases techniques de l'assurance, dont il reconnaît la fonction sociale, le rapport livre les messages suivants :

- Les prix fixés dans le cadre d'une souscription sérieuse par les assureurs influent sur la manière dont les assurés apprécient les coûts et bénéfices de leurs choix économiques. S'ils sont artificiellement bas, ils dissuadent de se protéger contre des pertes futures. Des primes d'assurance subventionnées peuvent stimuler une construction excessive dans les zones à haut risque, ce qui, à son tour, entraîne un excès de dépenses gouvernementales futures de sécurité civile...
- Les interventions gouvernementales dans les marchés d'assurance peuvent avoir des conséquences inattendues, telles que la limitation de l'offre d'assurance par les opérateurs privés.
- Les assureurs privés sont sélectifs sur les risques à assurer, en concevant des contrats d'assurance qui incitent à la réduction de la vulnérabilité. Ils appliquent des primes suffisamment élevées, qui leur permettent de diversifier le risque dans le temps ou de le transférer à des tiers.
- Au final, en adaptant les pratiques de gestion des risques et de tarification du secteur privé, les programmes gouvernementaux d'assurance peuvent réduire la charge qu'ils imposent aux contribuables et minimiser les effets négatifs sur les marchés d'assurance.

On mesure la portée politique un peu caricaturale du discours d'un président qui veut appliquer les recettes du privé à la gestion du public...

Interlocuteurs à très écoutés du Congrès, les régulateurs ou commissaires aux assurances, qui sont des personnalités élues au suffrage universel, dans une majorité d'États de l'Union, ont pourtant sur le sujet une perception plus nuancée, avec une position plus équilibrée de relation de service durable entre assureur et assuré...

2. Parlementaires et régulateurs des assurances interagissent pour réfléchir à un schéma global d'assurance des risques de catastrophes naturelles

Nous insisterons surtout sur les argumentations développées par la NAIC³⁰ lors de ses différentes auditions successives devant le Congrès, à la faveur des différentes propositions de loi³¹ présentées ces dernières années, qu'elles aient porté plus spécifiquement sur les difficultés d'assurance en zones côtières, la réforme du NFIP sur un schéma plus global pour accompagner l'assurance des catastrophes naturelles à l'échelon fédéral.

²⁸ Federal Emergency Management Agency - www.fema.gov

²⁹ A noter que la dérégulation de l'assurance dans le sens d'une harmonisation minimale est loin d'avoir atteint le niveau de cohérence de l'Union européenne. Ainsi les contrats et tarifs sont-ils encore l'objet d'un agrément préalable dans un certain nombre d'État fédérés.

³⁰ National Association of Insurance Commissioners

³¹ Homeowners Insurance Protection Act of 2005 (H.R. 4366); Flood Insurance Reform and Modernization Act of 2007 (H.R. 3121), The Homeowners Protection Act of 2007 - To ensure the availability and affordability of homeowners' insurance coverage for catastrophic events (H.R. 3355)

Dans leurs fonctions de régulateurs de l'assurance, les commissaires aux assurances s'emploient à trouver des solutions qui optimisent les sources de financement des dommages causés par les risques catastrophiques dans leurs États respectifs, alors que l'exposition croît avec le développement de l'immobilier et des activités commerciales en zones à risques élevées, ainsi que la montée des coûts de reconstruction.

Au niveau de leur association fédérale, ils se sont employés à poser les fondements d'un schéma fédéral pour gérer le risque économique engendré par les catastrophes naturelles. Ainsi en 2005 et 2006 ; la NAIC a adopté des résolutions, appelant notamment à une révision de la planification des catastrophes et à la création d'une Commission fédérale qui associerait à l'échelle de l'Union toutes les parties prenantes concernées par la recherche de solutions qui rendent l'assurance plus accessible et abordable aux particuliers et aux entreprises.

La NAIC développe notamment une analyse de la capacité, pour les marchés du logement et les économies locales et régionales, à résister et récupérer de la prochaine catastrophe naturelle, relevant :

- Qu'elle dépend de façon critique du type de péril à l'origine, du lieu et de la gravité du désastre. Ceci en raison du fait que les différentes catégories d'aléas naturels sont gérées de façon très différente par l'assurance, avec des conséquences potentiellement très différentes :
 - Les événements atmosphériques, y compris les tornades et ouragans, sont considérés comme un péril de base couvert dans la vaste majorité des polices d'assurance des particuliers,
 - Les inondations en revanche sont rarement souscrites par l'assurance privée en risques de particuliers,
 - Les séismes ne sont pas considérés comme un péril couvert en standard et en dehors de la CEA (où la couverture est très limitée en montant, avec une franchise de 15 %), il n'y a pas de mécanisme public pour souscrire le risque de sorte que la couverture est limitée à une extension optionnelle sur le marché de l'assurance privée, là où elle est disponible.
- Qu'elle est obérée, selon les différents scénarios de catastrophes, par la faible pénétration de l'assurance dans les différentes zones à risque aggravé (moins de 12 % pour l'aléa tremblement de terre).

D'où le constat d'absence d'approche globale pour gérer les effets dévastateurs causés par les catastrophes naturelles. Et la NAIC de marteler qu'en dépit de « la générosité et la compassion du peuple américain », la dépendance aux subsides fédéraux³² pour faire face aux catastrophes à grande échelle en étalant les coûts sur le large « pool » de la masse des contribuables s'avère inefficace et inefficente : ceux-là même qui sont opposés à une approche globale fédérale considèrent que, payant le « juste prix du risque », dans des zones à risques perçus comme moins élevés, ils ne veulent pas qu'une partie de leur prime d'assurance contribue à financer des dommages survenus dans d'autres zones. Alors qu'en réalité, en cas de catastrophe majeure, les contribuables situés dans les zones assurables paient déjà pour les risques situés en zones à risque aggravé, de la manière la plus inefficace qui soit, puisque l'argent collecté par voie fiscale n'est pas basé sur le risque : bien peu de la dépense collective, en réparation des catastrophes, est investi dans des solutions ou efforts visant à limiter les pertes.

Quant au réel problème de la disponibilité et de l'accessibilité de l'assurance, notamment en zone côtière, il est accentué par les exigences de souscription et de réduction de la vulnérabilité imposées par les assureurs. Si les assureurs se focalisent actuellement sur les régions côtières, ils sous-estiment la possibilité que la prochaine catastrophe majeure n'ait lieu ailleurs, loin de la ligne de côtes, car l'histoire pourtant récente des États-Unis démontre que chaque région a fait l'expérience d'une forme ou l'autre d'événement catastrophique.

La NAIC développe enfin une gamme de remèdes qu'il est indispensable de déployer en combinaison les uns avec les autres, de la prévention des risques au financement de la réparation des dommages, en tenant particulièrement compte du rôle incitateur à la prévention que doivent jouer les instruments contractuels de financement ex ante, qui s'avèrent en cela plus vertueux. L'attention du Congrès est en

³² 110 milliards de \$ d'aides fédérales pour la reconstruction après Katrina

particulier attirée sur le fait que la solution pour traiter les catastrophes naturelles et contribuer à un marché stable de l'assurance ne passe pas nécessairement pas un programme fédéral massif de financement des indemnisations. A travers ses pouvoirs constitutionnels de fiscalité et de régulation du commerce inter-États, les pouvoirs du Congrès affectent directement et indirectement les marchés d'assurance intérieurs aux États. Les conditions de prêts appliquées aux emprunts fédéraux, le traitement fiscal des provisions des compagnies d'assurances, les incitations économiques faites aux particuliers pour réduire la vulnérabilité de leurs maisons, les codes de construction renforcés et même l'amélioration de l'infrastructure nationale sont autant de domaines auxquels le Congrès devrait s'attacher, pour produire des effets positifs sur le secteur de l'assurance.

Les propositions la NAIC portent notamment sur :

- L'amélioration de la préparation et de la réponse aux catastrophes, en considérant l'anticipation des catastrophes comme une priorité supérieure et en mettant à la disposition des autorités et acteurs dans chaque État un manuel d'anticipation des catastrophes,
- La construction d'habitations moins vulnérables, en renforçant les codes de construction pour les nouvelles structures, de manière à les rendre plus résistantes aux vents, inondations et tremblements de terre et en limitant la construction dans les zones à risques aggravés. Et de citer l'exemple de la Floride, où :
 - il a été imposé aux compagnies d'assurance d'appliquer des réductions de prime pour les maisons où des mesures de réduction de la vulnérabilité sont constatées. Concrètement cela s'est fait en deux temps, d'abord par l'application de la moitié des remises prédéterminées, puis après deux années supplémentaires d'expérience de sinistres provoqués par les ouragans, en appliquant la totalité des remises,
 - des maisons modèles résistant aux ouragans ont été construites, en différents endroits, qui n'ont pas tardé à démontrer l'efficacité de leur résistance,
 - pour le parc bâti existant, des inspections gratuites ont été proposées par le Florida Comprehensive Hurricane Mitigation Program, ainsi que des subventions des travaux de mise en conformité, à hauteur de 50 % des coûts, plafonnées à 5.000 \$. La capacité de réponse n'a pas pu satisfaire la demande, illustrant l'intérêt des particuliers à protéger leur maison, dès lors qu'ils perçoivent l'incitation financière appropriée...

Il est donc suggéré au gouvernement fédéral de participer à cette nécessaire incitation économique des particuliers à se protéger des pertes causées par les catastrophes en n'accordant les emprunts aidés³³ qu'à l'achat de maisons qui répondent aux standards de construction les plus élevés et en organisant une procédure exigeant la mise à niveau des maisons, le cas échéant.

- L'amélioration de l'infrastructure nationale, quant à sa résistance aux catastrophes et notamment celle destinée à protection, comme on l'a vu avec Katrina. Les assureurs prennent en compte dans leur évaluation des risques de leurs clients, l'exposition à des infrastructures qui présentent une menace accrue de défaillance.
- L'expansion de la capacité du marché d'assurance, considérant que les méga catastrophes créent des risques qui peuvent mettre en faillite une compagnie d'assurance, voire tout le marché, ce qui, dans le cas de notre pays à profil de risque très élevé, ne permet pas au secteur privé d'offrir suffisamment de capacité, pour des raisons tout à fait rationnelles,
- L'extension de la couverture d'assurance, car une des tristes réalités révélées après chaque catastrophe à grande échelle est que nombre des victimes n'avaient pas d'assurance. L'attention du Congrès est donc attirée sur la nécessité de ne retenir que les solutions qui aient la vertu d'encourager à la participation. Une partie de cet objectif peut être atteinte en faisant en sorte que la solution d'assurance demeure abordable, en évitant toute forme de subventionnement qui encourage la construction en zones à risques ou d'assistance post événement, qui encourage les gens à ne pas acheter de l'assurance pour gérer le financement de leur risque.
- La possibilité pour les assureurs et les réassureurs de constituer des réserves ou provision d'égalisation en franchise d'impôt, comme cela existe en Europe à des degrés divers. De même, à l'échelle des individus, un concept de « compte épargne catastrophe » a été développé sur le modèle du « compte épargne

³³ Emprunts fédéraux de la Federal Home Association (FHA) et du Rural Development Home Program.

santé », qui permettrait de pré-financer les franchises sur indemnités de sinistres en cas de survenance d'un événement, voir de financer tout ou partie de mesures de réduction de la vulnérabilité.

- La création d'une capacité de réassurance fédérale, en relais d'entités étatiques si nécessaire, selon les États, et des assureurs privés, pour laquelle diverses formes d'organisation et d'articulation ont été envisagées.

Et la NAIC de conclure sur ce dernier point que les États Unis demeurent l'une des dernières, parmi les nations industrialisées, à ne pas avoir de programme global de gestion des catastrophes à l'échelle fédérale. Une approche à tranches, avec l'implication du gouvernement fédéral pour réassurer les entités nationales contre une méga-catastrophe comme fil directeur, va pro-activement aider tout effort de récupération post-catastrophe, tout comme apporter de la stabilité au marché de l'assurance habitation, en permettant aux agences d'état de diversifier leur risque. Ainsi le capital privé sera à nouveau attiré dans le marché de l'assurance, stimulant de ce fait plus de disponibilité, plus de compétition et finalement des primes moins élevées (...)

La NAIC insiste donc pour la constitution d'une Commission fédérale pour l'anticipation des catastrophes, pour peser les options et développer le meilleur « mix » de solutions, en gardant à l'esprit que l'objectif commun à tous est de rendre l'assurance des particuliers comme des entreprises davantage disponible et abordable. Et de se féliciter dernièrement de retrouver une grande partie de ses propositions dans la proposition de loi introduite en août dernier par deux membres du Congrès représentant la Floride (Bill H.R. 3355).

3. Des lobbies et des chercheurs en économie de l'assurance alimentent le débat

Outre les lobbies déjà mentionnés en introduction, il est une école de chercheurs en Économie politique de l'assurance des catastrophes – Partenariat Public Privé, représentée aux États-Unis par Evan MILLS, des Lawrence Berkeley Laboratories ainsi que Howard, KUNREUTHER et Erwann MICHEL-KERJAN de la Wharton School of Economics de l'Université de Pennsylvanie, qui s'avèrent influents dans le débat public..

A titre d'exemple seulement, l'étude approfondie conduite par l'équipe de la Wharton School sur l'État de Floride, suite aux ouragans, pour le compte de 17 groupes d'assurance et divers autres partenaires publics et privés. Dans un premier temps, celle-ci s'est appliquée à l'analyse statistique des dommages aux habitations sur la frange côtière et au jeu d'acteurs sur l'épineuse question d'assurabilité contre les ouragans.

De la combinaison des trois facteurs explicatifs classiques appliqués au territoire d'étude:

- degré croissant d'urbanisation (flux migratoire de 1000 personnes arrivant par jour en Floride, 13 millions d'habitants en 1990, 19 millions prévus en 2010),
 - accroissement des valeurs exposées (2.000 milliards de dollars de valeurs exposées, soit 79 % des valeurs exposées pour la totalité de l'État en bande côtière),
 - impact probable du changement climatique, avec davantage d'ouragans de catégorie 4, produisant 250 fois plus de dommages qu'un ouragan de catégorie 1,
- surgit la question : à quand le premier événement à 100 milliards de \$ de dommages assurés ?

Et pour améliorer le traitement de l'assurabilité cette équipe de chercheurs s'attache à promouvoir deux principes visant à guider pouvoirs publics et assureurs vers des formes viables de collaborations public-privé pour encourager la prévention et de lier les exigences concernant celle-ci avec les conditions d'assurance et d'octroi d'emprunts :

Principe 1 : Primes basées sur les risques

Les primes d'assurance doivent, dans toute la mesure du possible, être basées sur le risque pour fournir des signaux aux acteurs sur les aléas auxquels ils sont confrontés et pour les encourager à prendre des mesures de mitigation d'un bon rapport coûts- bénéfiques, de manière à réduire leur vulnérabilité aux catastrophes.

Principe 2 : Relatif aux questions d'équité et de capacité de prise en charge

Tout traitement spécial donné à des résidents à revenu modeste dans des zones exposées aux aléas et qui ne peuvent pas prendre en charge les coûts liés à la résidence en de telles zones, devrait provenir d'une source de financement public général et non sous la forme de transferts de charges ou subventionnements en provenance des primes d'assurance.

On n'a pas fini de méditer sur ces deux principes ,des deux côtés de l'Atlantique, surtout quant il s'agit de les appliquer à l'échelle des États-Unis ou de l'Union Européenne...

Bibliographie

- ALBOUY François Xavier, *Le temps des catastrophes*, Descartes et Cie, 2002
- AUERSWALD, Philip, BRANSCOMB, Lewis, LAPORTE Todd and MICHEL-KERJAN, Erwann, 2006, *Seeds of Disaster, Roots of response: How Private Action can reduce Public Vulnerability?*, New York, Cambridge University Press, 504
- CHIAPPORI Pierre-André, 1997, *Risque et assurance*, Ed. Flammarion, Coll. Dominos,
- de BOISSIEU Jean-Luc, 2001, *L'assurance facile*, Editions lpm
- EWALD François, LORENZI Jean-Hervé (dirigé par), 1998, *Encyclopédie de l'assurance*, Economica
- KUNREUTHER Howard,
2006, *Reflections on US Disaster Insurance Policy for the 21st Century*, in *Risking House and Home: Disasters, Cities, Public Policy*, Berkeley Public Policy Press
- 2006, *Has the time come for Comprehensive natural Disaster Insurance?* in *On Risk and Disaster: Lessons from Hurricane Katrina*, University of Pennsylvania Press
- 1999, *The complementary roles of mitigation and insurance in managing catastrophic risks*, *Risk Analysis*, Vo 19, N° 4, p. 727- 738 (w. KLEINDORFER P. R.)
- 1998, *Paying the Price – The status and the role of insurance against natural disasters in the United States*, Editor with ROTH Richard J., Sr, Joseph Henry Press
- LATRUFFE Laure, PICARD Pierre, 2005, *Assurance des catastrophes naturelles : faut-il choisir entre prévention et solidarité ?* *Annales d'économie et de statistique*, N° 78, p. 33-56
- MARCELLIS-WARIN Nathalie, MICHEL-KERJAN Erwan, 2001, *The Public-Private Sector Risk sharing in the French Insurance "Cat. Nat. System"*, Série scientifique du CIRANO, Montréal
- MICHEL-KERJAN, Erwann, January 2007, *Disasters and Public Policy: Can Market Lessons Help Address Government Failures?*, Ecole Polytechnique, Laboratoire d'Econométrie, CNRS, Cahier n° 2007-0
- NUSSBAUM Roland,
2005, *Les partenariats public privé (PPP) pour le développement de l'assurance des catastrophes naturelles en Europe*, *Risques*, n° 64 – Octobre-Décembre 2005, Dossier Partenariats public/privé, mythes et réalités, pages 86-94
- 2003, *La place des assurances dans la gestion des risques naturels : contexte européen – expérience française*, PCM, Le PONT, *Revue des Ponts et Chaussées*, 2004, 102^{ème} année, N°4, pages 41 - 43
- 2000, *Pourquoi une mission risques naturels ?* *Risques* N°42, juin 2000, dossier « Les catastrophes naturelles », p. 125-130.
- 2000, *Pour une géographie économique des risques naturels*, *Géocarrefour*, vol 75 3/2000, pp. 255 – 260.
- PFISTER Christian, 2008, *Disasters, Interregional solidarity and nation building : Reflecons on the case of Switzerland, 1896-1914*, in « *Solidarité et assurance. Les sociétés européennes face aux catastrophes (17-21ème siècles)* », dir. MM. René Favier et Christian Pfister, Grenoble, CNRS MSH-Alpes, janvier 2008
- Wharton Risks Center Extreme Events Project, Wharton School of Economics, University of Pennsylvania in conjunction with Georgia State University and the Insurance Information Institute, February 2007, *Managing large scale risks in a new era of catastrophes, the role of Private and Public Sectors in Insuring, Mitigating and Financing Recovery from natural disasters in the United States*, report of Phase I of the Study

ZAJDENWEBER Daniel,
 2006, Economie et gestion de l'assurance, Economica, Finance
 2000, Economie des extrêmes, Nouvelle bibliothèque scientifique, Flammarion

Autres sources bibliographiques

1. Institutions publiques

1.1. Institutions internationales

Commission européenne

- 2007, Livre Vert pour une stratégie européenne d'adaptation au changement climatique
- 2006, Guidelines for Socio-economic flood damage evaluation, FLOODSITE Project (166 p)
- 2005, Commission staff working document, - Annex to the proposal for a regulation of the European Parliament and of the Council establishing the European Union Solidarity Fund, Impact Assessment, 06.04.2005

Commission Internationale pour la Protection du Rhin (CIPR) – www.iksr.org

- Prévention du risque de dommages liés aux inondations : mesures générales et leur efficacité (2002),

Conseil de l'Union européenne

- Water Directors of the EU : "Best practice document on flood prevention" (draft may 2003), updating the UN/ECE Guidelines on Sustainable flood prevention (2000)
- Règlement N° 2012/2002 du 11 novembre 2002, instituant le Fonds de solidarité de l'Union européenne face aux catastrophes

OCDE

- 2006, France, Politiques de prévention et d'indemnisation des dommages liés aux inondations, Etudes de l'OCDE sur la gestion des risques, 56 pages
- 2002, Flood insurance DAFFE/AS/WD (2002)29

1.2. Institutions nationales

Confédération helvétique

- Etablissements cantonaux d'assurance (CH) : Manifeste pour la prévention des dommages éléments naturels (2001)

United States of America

The Presidency

· February 2007, Economic Report of the President transmitted to the Congress , Chapter 5 pp 105 to 124.

US Senate Homeland Security and Governmental Affairs Committee

· April 19th, 2007, Testimony of US GAO (voir rapport cite sous US GAO)

US House Committee on Financial Services

· September 13, 2006, Testimony of NAIC before the Subcommittee on Capital Markets, Insurance and Government sponsored Enterprises, regarding Stabilizing Insurance Markets for Coastal Consumers, by Kevin McCarty, Florida Insurance Commissioner, Chairman of the NAIC Catastrophe Insurance Working Group, Chairman of the NAIC Property and Casualty Insurance Committee

· March 27, 2007, Testimony of NAIC before the Subcommittee on Housing and Community Support, regarding Perspectives on Natural Disasters Insurance,

US House Select Committee on Energy Independence and Global Warming : May 3rd, 2007, Testimonies :

· John B. Stephenson, Director Natural resources and Environment, US GAO (voir rapport cite sous US GAO)

· Mike Kreidler, Washington State Insurance Commissioner , regarding Economic Impacts of Global Warming – Insurance

· Franklin W. Nutter, Reinsurance Association of America, regarding Economic Impacts of Global Warming - Insurance

US Government Accountability Office (US GAO)

· April 19, 2007, Climate Change: Financial Risks and Federal and Private Insurers in Coming Decades are potentially Significant.

National Association of Insurance Commissioners (NAIC)

- 2007, Overview of the potential insurance related impacts of climate change on Insurance Regulators (draft)
- Testimony to the NAIC climate change and global warming Executive Task Force, The role of NAIC in responding to Climate Change, MILLS Evan, December 8 2006

1.3. Acteurs de marché

Association of British Insurers (ABI) www.abi.org.uk

- Financial risks of climate change, June 2005, Summary report (38 pages), Annexes
- A changing climate for insurance, a summary report for chief executives and policymakers, June 2004 (20 pages)
- flood risk, thinking for tomorrow, acting today, November 2006

AXA Insurance (UK)

· Climate change and it's effects on small businesses in the UK, June 2006, a report from Pr David Crichton, commissioned by AXA Insurance Ltd

· Preparing for climate change – a practical guide for small businesses, Sept. 2006, 18 p.

Benfield Greig Hazard Research Centre – Flood risk & insurance in England & Wales : are there lessons to be learned from Scotland ? January 2003

Caisse Centrale de Réassurance - publication annuelle téléchargeable sur www.ccr.fr :

· les catastrophes naturelles en France, année ...

ClimateWise, 2007, Reducing the risk for tomorrow www.climatewise.org.uk

Comité Européen des Assurances (CEA) ;

- 2007- Reducing the social and economic impact of climate change and natural catastrophes – insurance solutions and public private partnerships

- 2006 - Between Public and Private: Insurance Solutions for a Changing Society

Munich Re

· Knowledge series,

- 2006 – Hurricanes, more intense, more frequent, more expensive – Insurance in a time of changing risks (39 p.)
- 2005 : Weather catastrophes and climate change – Is there still hope for us ? (264 pages)
Topics Geo (annuel) – Rétrospective des catastrophes naturelles survenues en ...
Swiss Re :Sigma (numéro annuel) – Catastrophes naturelles et techniques en... -
- Focus reports :
- 2007 – Market loss index for Europe – Expanding capital market capacity
- 2006 – The effects of climate change storm damage in Europe on the rise

4

Information et assurances

Pour un mode de participation du public rénové :
une participation « confectionnée sur mesure »

La consultation des acteurs, la concertation avec la population
et l'association des collectivités territoriales dans les plans
de prévention des risques naturels

Pour un mode de participation du public rénové : une participation « confectionnée sur mesure¹ »

Mr. C.B.F. KUIJPERS, *Directeur général de l'Aménagement du Territoire, ministère des Transports, des Travaux Publics et de la Gestion de l'Eau*

Mr. J.C. TH. VAN DER DORF, *Président de Inspraakpunt*

Mme HH. VAN HAAREN, *Députée de la province de Gelderland*

The current practice of participation presents a number of flaws. These often cause frustrations, with citizens, administrators and policy makers.

The official participation with spatial-economic interventions offers citizens very few scope for input. Also, it is not always clear to citizens what is expected from them, and what they may expect. Most participants see having a say as participation and expect co-determination. Added to that, extensive strategic plans are difficult to assess for individual citizens. Apart from the official participation, there are forms of interactive planning and dialogue. This may cause confusion.

The Work Group Participation think that the involvement of citizens in spatial-economic interventions may be more effective and satisfactory, by restructuring, customisation for made to measure and professionalization : Participation New Style.

The recommendation does not implicate radical policy change. It is about a translation of developments already visible in policy, legislation and the practice of citizen's involvement. Core of the recommendation is : participation = customization. Therefore, the advice does not offer a straitjacket, but clarity and a hold. And a hold is important. Because, although the contents of the recommendation is predictable, this does not mean that the message is an easy one. Consulting is difficult as it is a part of a decision-making process with far more parties involved than only citizens and many different, often conflicting, interests. That explains the choice to stake heavily on support and exchange of knowledge.

¹ Synthèse du rapport de la Commission « Concertation des citoyens » du ministère des Transports, des Travaux publics et Gestion de l'Eau (Vervolg op kabinet's standpunt inspraak stijl, Tweede kamer, 2005.2006, 29385, nr 7)

La modernisation de la participation aux Pays Bas s'impose comme une nécessité dans la politique intégrée de gestion du risque inondation

La participation est ancrée dans le mouvement de démocratisation des années 1960. Aux Pays Bas, ce droit à la participation est garanti par la Constitution, il permet aux citoyens de s'exprimer de la façon la plus large sur tous les projets et plans gouvernementaux. Pour la seule année 2005, à l'échelle du ministère des Transports, des Travaux publics et Gestion de l'Eau, quelques 50 projets ont été soumis à une procédure de participation. Dans ce cadre, près de 15 000 citoyens, associations ont pu participer. Le coût pour les pouvoirs publics n'est pas négligeable : 1.7 millions d'euros y a été consacré.

Le nombre de projet relevant des ministères des Transports, des Travaux publics et de la Gestion de l'Eau soumis à participation a tendance à s'accroître tous les ans².

Au regard d'une expérience récente, il est incontestable qu'un processus de participation bien conduit est un facteur favorable à la prise de décision. En effet, à travers la participation, un capital de savoir, émanant de l'échelon local, peut être mobilisé. De plus, l'utilisation des moyens de communications utilisés dans le cadre de la participation permet d'améliorer la compréhension par le public du processus de décision et de favoriser la confiance du public dans les choix gouvernementaux. Une gestion maîtrisée de la participation constitue un élément essentiel mais elle ne garantit pas forcément dans tous les cas un succès. La participation aussi bien préparée soit-elle, peut conduire aussi à des « frustrations » autant, d'ailleurs, de la part des citoyens que des décideurs, au-delà des bonnes intentions proclamées.

Quels sont les problèmes et les obstacles auxquels se heurte la participation ?

Dans bien des cas, la réussite de la participation semble dépendre, pour une bonne part, du stade auquel on se situe au niveau du processus de décision mais aussi des buts qui sont effectivement, recherchés ...

Il se dégage clairement de la pratique que les résultats de la participation n'ont pas toujours un effet tangible ; les liens avec le niveau décisionnel politique s'avèrent insuffisants. C'est pourquoi, l'efficacité des interactions entre la prise de décisions et le corps social, tend plus à reposer sur des connections personnelles et la qualité de l'auteur de la prise de décision. De plus, il n'est pas toujours évident de savoir ce que les citoyens attendent et ce qu'ils peuvent espérer... Il en résulte que les décideurs reçoivent souvent des observations du public de peu d'utilité. De leur côté, les citoyens trouvent souvent difficile de porter un jugement approfondi sur des plans à caractère stratégique et global.

Toutefois, au terme du processus de décision, la participation n'engendre pas moins un certain nombre d'effets. A ce stade, les citoyens seront capables d'indiquer ce qui n'ira pas lorsque les plans seront mis en œuvre. A ce moment, le champ est très étroit pour amender le projet, alors que la plupart des participants fonde des espoirs en vue d'une « co-détermination » du projet. Environ 35 % des citoyens qui ne prennent pas part à la participation s'abstiennent, parce qu'ils ne croient pas à l'utilité de celle-ci.

Même parmi les administrés qui prennent part à la participation, on rencontre aussi une certaine opposition qui tient à la fois aux limites de la capacité à s'exprimer et au déficit d'écoute.

2 parmi ces projets, le programme national néerlandais « De l'espace pour l'eau » tend à occuper une place importante ; à titre expérimental, les projets de dépolderisation ont fait l'objet d'une procédure de participation sur ces bases rénovées et expérimentales (note ajoutée par s.soumastre)

On peut, dès lors, conclure que la participation telle qu'elle est usuellement pratiquée, n'est pas gérée de façon satisfaisante aux différents échelons du processus de décision.

La question est posée de savoir si la participation doit être prise au sérieux ou simplement servir de légitimation à des décisions prises en antichambre accommodées à une « sauce démocratique ».

La modernisation de la participation constitue un enjeu d'actualité. Le groupe de travail estime que des conditions propices sont ouvertes pour moderniser la participation.

Il s'agit d'un enjeu important pour le Gouvernement. Les gains attendus, en effet, sont multiples :

- améliorer la décision,
- raccourcir le processus de décision,
- diminution des procédures contentieuses.

Cette amélioration de la procédure de participation vient se greffer, en outre, sur un contexte favorable tant du point de vue politique que législatif³. Elle répond également aux exigences de la directive n° 2001/42/CE du 27 juin 2001 relative à l'évaluation des incidences de certains plans et programmes sur l'environnement⁴.

Au titre de l'expérimentation de cette nouvelle participation, il y a lieu de citer le projet de dépoldérisation de la zone de Noordwaard réalisé dans le cadre du programme national de « L'espace pour l'eau »⁵. Dans ce cadre, le processus interactif mis en œuvre a ouvert des entrées pour permettre d'exprimer des variantes géographiques.

Dans le cadre de ce projet, de nombreuses réunions se sont déroulées à deux niveaux :

- ⇒ un niveau collectif : réunion-projet, réunion d'échange d'idées avec les décideurs ;
- ⇒ au niveau individuel : réunion avec les habitants, réunion « portes-ouvertes », consultation sur le plan directeur⁶.

3 Ajouts du rédacteur /traducteur
différentes lois comportent des dispositions relatives à la procédure de participation. La loi générale sur l'administration comporte un dispositif à portée générale, la loi sur les infrastructures et la planification environnementale doit également être citée. Il a été estimé que les recommandations du groupe de travail n'avaient pas besoin d'être mises en œuvre par de nouveaux textes législatifs.

4 Cf. article de Robert SLOMP : la transposition de la directive européenne du 23/10/2007 relative à l'évaluation et à la gestion du risque inondation constitue un levier important pour favoriser ces mutations, à ce titre, 2 nouvelles lois sur l'eau sont en cours d'adoption.

5 Cf. article de Robert SLOMP, cf. aussi forum mondial aquaterra, 7/8 février 2009, Amsterdam

6 Se reporter aussi à article de R. SLOMP : cette véritable révolution culturelle que constitue la dépoldérisation aux Pays Bas, qui doit se poursuivre, au-delà de l'expérimentation réalisée sur le secteur de Noordword, n'a pu être menée à bien que dans le cadre d'une participation dynamique intégrant les principes du cadre de la participation (cf. annexe) et mettant en jeu des compensations socio-économiques pour les agriculteurs et les éleveurs

Annexe 1

Recommandations du groupe de travail pour une participation renouvelée

Le terme de participation doit être entendu comme toutes les interactions entre le Gouvernement et les citoyens concernant les projets d'aménagement et économiques

Selon le groupe de travail, la participation doit s'inscrire à deux échelons distincts :

Le premier concerne la consultation des citoyens à la préparation du projet. Le but est d'utiliser le poids de la participation des citoyens à un stade où il y a des marges pour faire évoluer le projet. La qualité de la consultation sera garantie par la possibilité d'adaptation et par la professionnalisation.

Le second échelon concerne l'évaluation du projet de décision finale. La qualité sera garantie par la procédure et des règles uniformes d'interprétation.

Annexe 2

Code de conduite de la participation renouvelée

- 1 - Déterminer qui a la responsabilité finale du projet et qui engage le processus de décision
- 2 - Élaborer une planification du processus de décision et en informer le public.
- 3 - Connaître et mobiliser l'ensemble des parties intéressées.
- 4 - Organiser la connaissance.
- 5 - Être un partenaire crédible dans le dialogue avec les parties prenantes
- 6 - Communiquer de façon claire, au moment opportun en s'appuyant sur des moyens modernes de communication .
- 7 - Clarifier les rôles de chacun et sur ce qu'on peut attendre des résultats de la participation.
- 8 - Autoriser les demandes de la part du public
- 9 - Rendre compte au public
- 10 - Ne pas consulter uniquement pour le principe : la consultation n'a de sens que si elle peut contribuer à la qualité de la décision.

La consultation des acteurs, la concertation avec la population et l'association des collectivités territoriales dans les plans de prévention des risques naturels prévisibles

Commentaire de la circulaire du 3 juillet 2007

STEPHANIE BIDAULT, juriste au Centre européen de prévention du risque d'inondation

The Minister of State has sent on July 3, 2007 a circular that demonstrates the State's intention to improve the current practices used in the field of natural risk prevention.

This circular proposes an initiative which takes into account the current prevention tools and places them in the larger context of town and country planning, in order to coordinate all the different practices and give them a direction. It presents in a certain way an opportunity for local territorial management to start a dialogue with other parties involved and thus develop a common prevention strategy on a territorial level. This same direction is also proposed by the European Directive on flood risk management whose determined objectives can only be attained through statutory tools discussed and chosen in agreement.

Le Ministre d'État a envoyé le 3 juillet 2007, une circulaire illustrant la volonté de l'État d'améliorer le dispositif actuel de prévention des risques naturels. Elle découle d'un double constat : la prévention ne vaut que si elle est partagée par chacun des acteurs ; les trop nombreuses contestations montrent la nécessité d'impliquer le plus en amont possible les collectivités territoriales dans le mécanisme des PPR. Elle est l'un des produits issus du groupe de travail mis en place en réaction à la proposition de loi de M. Roustan et de M. Dufaut sur la réforme des PPR inondation.

Ce texte rappelle deux postulats très importants que l'État semblait avoir oublié dans la mise en œuvre des PPRI : « la politique de prévention des risques naturels est une compétence partagée » ; le PPR n'est qu'un outil parmi d'autres de cette politique, même s'il focalise toutes les attentions.

Cette circulaire traduit la volonté de l'État de donner un nouveau souffle à la politique de prévention en insistant sur le fait que l'outil PPRN n'est efficace que s'il est véritablement intégré dans une démarche globale de prévention et dans une réflexion plus large d'aménagement du territoire. La circulaire propose une démarche qui englobe les outils de prévention des risques naturels dans une problématique plus large d'aménagement du territoire, qui cherche à coordonner l'ensemble des outils, à donner un sens à l'arsenal réglementaire. « Cette clarification pourra prendre la forme d'une contractualisation, d'une convention ou d'une charte locale de prévention. Vous profiterez de cette opportunité pour préparer avec les collectivités et en amont des démarches réglementaires (PPR, SCOT, PLU, PCS), un processus globale de participation de la population et des acteurs locaux ».

Cette circulaire affiche une volonté de l'État de :

- 1) dépasser le seul cadre contraignant du PPR,
- 2) s'inscrire dans un contexte plus global, prenant en compte à la fois les autres réglementations concernant le risque inondation mais surtout les autres questions que pose l'aménagement du territoire,
- 3) articuler la mise en œuvre des différentes réglementations au sein d'une approche globale,
- 4) chercher les moyens de dépasser la crispation sur l'interdiction d'urbaniser en passant à une vision partagée avec les élus sur leur plan de gestion.

A ce dernier titre, la circulaire s'inscrit déjà, sans vraiment le signaler, dans la dynamique de la directive européenne sur les inondations : celle-ci prévoit en effet un diagnostic des risques partagé, y compris avec la population et l'élaboration commune d'un plan de gestion comprenant des mesures de réduction du risque d'inondation soumises à l'avis du public.

Cette circulaire présente d'une certaine façon une opportunité, à saisir pour les collectivités territoriales, d'entrer dans la concertation avec chacun des acteurs et de construire une stratégie locale de prévention. A partir d'un diagnostic partagé sur le risque, voilà l'occasion de s'interroger sur les projets de développement d'un territoire et les mutualisations possibles pour maintenir son territoire en compétition malgré l'existence de risques.

Cette procédure offre des perspectives encourageantes si la concertation intervient en amont de la réflexion d'aménagement et de développement des territoires. La concertation peut permettre de « dénaturiser » la prise en compte du risque et de tendre vers une certaine socialisation du risque, une intégration plus facile de l'outil PPRN dans les outils d'urbanisme.

On peut cependant s'interroger sur le pouvoir réel d'une circulaire à répondre véritablement à l'enjeu. En effet, est ce vraiment l'outil le plus adéquat pour impulser une telle ambition de la part de l'État ? Une loi d'urbanisme ou plus précisément d'aménagement du territoire englobant la problématique des risques ne serait-elle pas plus adaptée à l'ampleur de cette politique de prévention ? Cette circulaire ne sera-t-elle qu'un épiphénomène ou au contraire le démarrage d'une dynamique du changement, une préparation aux réformes implicites contenues dans la Directive inondation ?

Au regard du climat de dialogue qui a présidé dans le groupe de travail national sur la concertation sur les PPR, consulté sur cette note (fait unique), on peut noter une évolution : l'État, conscient des enjeux humains et économiques, veut entrer dans une nouvelle politique de prévention, plus efficace, plus globale et partagée. C'est aussi la voie que propose (voire impose) la directive européenne sur les inondations, dont le partage des objectifs qu'elle fixe ne se fera qu'à travers des outils réglementaires, discutés et choisis ensemble. La mise en œuvre de cette directive est l'occasion de revoir en profondeur la politique de prévention, sans en modifier les outils mais en instaurant une politique stratégique nationale de prévention à décliner localement par les outils de l'aménagement du territoire en fonction des spécificités de chacun des territoires. On est au-delà d'une simple circulaire.

Un mouvement s'annonce au niveau national, vers une ouverture à une plus grande concertation préalable avec les collectivités. Certains départements ont pris les devants en ce sens, de manière pilote. Mais c'est clairement une sorte de révolution culturelle que les préfetures et les DDE vont devoir faire pour mettre en œuvre cette circulaire, qui montre un certain passage d'un État régalien à un État animateur.

**Conclusions
des travaux
du colloque**

Bilan et nouvelles frontières du droit des risques naturels dans le contexte international et européen

Serge SOUMASTRE, *Chargé d'enseignement à l'Institut d'études politiques de Bordeaux et à l'Université Michel MONTAIGNE - Bordeaux III*

The assessment which was carried out in this synthesis of the acts of the conference, shows in a rather clear way, that since the vote of the « Risks » law in July 30, 2003, and of the law relating to modernization of civil security in August 13, 2004, significant improvements were made in all the compartments of the policy for the prevention of natural risks. It is still however difficult to appreciate all the range of it, as far as certain tools, even more some of the authorities (departmental commissions of the major natural risks) faced some delays in the deployment of the departments taken as a whole. One of the main difficulties to the implementation of this new policy, results from the juxtaposition of very many tools of planning, in the field of water (SDAGE, SAGE, PAPI, PPRI...) as well as in the field of town planning (DTA, SCOT, PLU, Carte communale) both having a fragmented approach to the risk. In the future, the main challenge will consist in operating an effective link between these tools as well as being based on the geographical scales the most relevant in evaluation and management terms. Right now, current recent evolutions which generally take place on the mode of the experimentation and through circulars, will have to be consolidated in the long run by new legislative texts. Opportunity is opened by it, notably within the scope of the transposition of the European Directive, relating to the evaluation and the management of flood risk. The interest which sticks to this national assessment, would be of relative interest if it didn't take the international context into account, the latter recently in high development. The same is true for the experiment of some State-Members of the European Union, including at a significant degree, the adaptation to the climatic change into their policy for the prevention of natural risks and region development, thus not without interest to nourish the reflexion and to enrich the debate at the national level. Finally it is appropriate, to specify that important evolutions, notably at an European level, occurred post-conference.

However those could be fortunately integrated by the time of the publication of the acts.

Il est apparu opportun que dans les conclusions de ce colloque, au même titre que les contributions écrites, soient accordés une place tout à fait légitime aux éléments de discussion et de proposition qui se sont dégagés des débats et tables-rondes. De même, il a été tenu compte des communications qui n'ont pu malheureusement faire l'objet de rapports écrits mais elles n'ont pu être restituées qu'à titre partiel¹.

¹ Michel SEGARD – Les principales composantes de la politique de prévention des risques naturels – Bilan et perspectives
Philippe BAFFERT – L'urbanisme de risque : prise en compte des risques naturels dans les documents d'urbanisme et réforme de l'ADS
Jean UNTERMAIER – Les apports de la loi «Risques» à la prévention du risque inondation»

Il a été possible aussi, avec l'autorisation de leurs auteurs, d'intégrer certains éléments d'analyse, des propositions qui ont fait l'objet de publications antérieures².

Faisant de nécessité vertu, les délais de publication des actes du colloque ont permis d'intégrer des éléments d'actualité faisant écho à certaines interrogations et attentes exprimées lors de ce colloque³.

Avant d'essayer de rendre compte des conclusions, des perspectives d'évolution de la législation au regard du contexte international et européen, il est utile de rappeler les principales questions et réflexions autour desquelles se sont organisés les travaux de ce colloque.

I - Bilan et problématiques

Première question posée :

Avec le titre II de la loi « Risques » du 30 juillet 2003 et la loi du 13 août relative à la modernisation de la sécurité civile, se trouve-t-on en présence de législations dont les apports au droit des risques naturels sont significatifs ? Les réponses données par le législateur dans ces deux lois, sont-elles à la mesure des enjeux et des attentes de la société civile ?

Ce questionnement, qui peut paraître a priori un peu artificiel, mérite toutefois d'être posé à l'égard de textes – notamment le titre II de la loi « Risques » - qui ont entraîné des appréciations diverses.

En effet, le titre II de la loi « Risques » consacré à la prévention des risques naturels a été considéré dans l'ensemble comme relativement subsidiaire, voire de peu d'intérêt, par rapport au titre I consacré aux risques technologiques qui a introduit, avec les plans de prévention des risques technologiques et les nouvelles approches méthodologiques en matière d'études de danger, des outils dont le caractère novateur au plan européen a pu être souligné lors du vote de la loi « Risques ». Ce modèle européen est toutefois resté virtuel et n'a pas eu une influence réelle sur le droit communautaire de l'environnement industriel. La mise en œuvre des plans de prévention des risques technologiques s'est heurtée, en effet, à de nombreuses difficultés : cinq plans ont été approuvés à ce jour et une centaine prescrits.

Il est vrai que les textes antérieurs à la loi « Risques » avaient déjà posé les bases juridiques en matière d'indemnisation des catastrophes naturelles, de prévention et de financement des risques naturels. Les pièces essentielles de ce dispositif ont, certes, été renforcées, mais n'ont pas été substantiellement modifiées par la loi du 30 juillet 2003.

Il en est ainsi du régime d'indemnisation des victimes de catastrophes naturelles institué par la loi du 12 juillet 1982. L'obligation d'assurance, la non modulation des primes selon le niveau de risque et sa forte composante publique, constituent les principales caractéristiques et les avantages de ce système par rapport aux régimes « CATNAT » des autres États de l'Union européenne⁴. Ce régime de prime unique, toutefois, n'est pas favorable à la prévention ; notamment en ce qui concerne les entreprises dont les dommages peuvent être potentiellement très lourds⁵. Ainsi qu'en conclut le rapport de la Cour des comptes pour 2009,

² Il s'agit de : « la synthèse du rapport de la commission « Concertation des citoyens » du ministère des Transports, des Travaux publics et de l'Eau des Pays Bas » et de l'extrait des conclusions du Congrès national des notaires – Nice 2008

³ Notamment la communication de la Commission des communautés européennes du 23/02/2009 « une approche communautaire de la prévention des catastrophes d'origine naturelle ou humaine »

⁴ Rapport Inspection générale des finances, Conseil Général des Ponts et Chaussées, Inspection Générale de l'Environnement - « Les régimes CATNAT dans une vingtaine de pays étrangers », septembre 2005

⁵ Rapport de la Cour des comptes pour 2009 § « l'État face à la prévention des risques naturels : feu de forêt et inondation ». Ce rapport indique que 37% des dommages causés par les inondations dans le Gard concernaient des entreprises commerciales et industrielles.

la finalité du régime CAT NAT est « davantage budgétaire et sociale qu'incitative à des comportements de prévention »⁶.

La loi du 22 juillet 1987 relative à la sécurité civile, à la lutte contre les incendies et la prévention des risques majeurs a institué un droit des citoyens à l'information sur les risques naturels et technologiques majeurs⁷. Le contenu, la forme de ces informations et les modalités d'accès du public ont été définis par le décret n° 90-918 du 11 octobre 1990 codifié aux articles R. 125-9 et suivants du Code de l'environnement. Les lois du 27 février 2002 dite « Démocratie de proximité » et du 30 juillet 2003 « Risques » ont renforcé ce dispositif d'information préventive en obligeant le vendeur ou le bailleur à déclarer les risques pris en compte et les sinistres indemnisés dans le cadre des arrêtés « catastrophes naturelles »⁸.

Des apports importants s'attachent à la loi du 2 février 1995 relative au renforcement de la protection de l'environnement, notamment à travers la création des plans de prévention des risques naturels⁹ et du fonds de prévention des risques naturels¹⁰.

La procédure des plans de prévention des risques naturels qui a connu depuis 1995 un développement notable, revêt un caractère original au plan européen¹¹. Cette procédure qui n'est pas exempte de critiques, n'est pourtant pas fondamentalement remise en question, même si les conditions d'acceptabilité sociale et politique ont tendu à se durcir.¹²

Il y a lieu d'ajouter que c'est sur le modèle de la procédure du plan de prévention des risques naturels qu'a été créée la catégorie de plan de prévention des risques miniers en application de la loi n° 99-245 du 30 mars 1999 relative à la responsabilité en matière de dommages consécutifs à l'exploitation et à la prévention des risques miniers. Le régime de ces plans est très proche de celui des plans de prévention des risques naturels ; ceux-ci, par contre, ne bénéficient pas des financements au titre du fonds « Barnier »¹³. Les plans de prévention des risques technologiques, créés par la loi « Risques » sont également issus des plans de prévention des risques naturels¹⁴. Il y a lieu de noter que ceux-ci, à la différence des plans de prévention des risques naturels ne bénéficient pas d'un fonds dédié. En effet, le financement des PPRT repose, au titre de l'article L. 515-19 du Code de l'environnement sur des conventions déterminant les contributions respectives de l'État, des industriels et des collectivités territoriales.

Enfin, la loi du 30 juillet 2003 s'est limitée à un simple élargissement des mesures éligibles au titre du fonds Barnier¹⁵. Depuis 2003, chaque loi de finances a contribué à élargir la palette des interventions du fonds Barnier. On peut regretter que le volet fiscal de la loi « Risques » n'ait pas été assez étoffé et qu'une harmonisation entre risques naturels et technologiques n'ait pas été opérée : il y a lieu, à cet égard, de se demander pourquoi à la suite d'un amendement au Sénat, le bénéfice du crédit d'impôt instauré pour les travaux dans les immeubles exposés à des risques technologiques a été supprimé pour les travaux dans les zones exposées aux risques naturels. D'autres propositions parlementaires consistant à diminuer les valeurs locatives des immeubles exposés aux risques auraient aussi mérité d'être inscrites dans la loi¹⁶.

Venant se greffer sur un corpus juridique étoffé, la loi « Risques » et son titre II a entraîné des commentaires contrastés. Ainsi a-t-on pu parler tour à tour d'un texte illustrant la « fatuité du droit » face aux phénomènes naturels dans le contexte des grandes crues européennes qui se sont produites en 2002¹⁷ mais aussi d'un texte contenant les prémises d'une évolution notable en privilégiant l'expérimentation, en conférant des

6 Ibidem, Rapport de la Cour des comptes pour 2009

7 Cf. Code de l'environnement, art. L. 125-2 issu de l'article 21 de la loi du 22/07/1987

8 Code de l'environnement, art. L.125-5 et art. R. 125-235

9 Code de l'environnement, titre V, chap. 2, art. L. 562-1 et 5, cf. rapport

10 Code de l'environnement, art. L. 561-3 et suivants issus de la loi du 30/07/2003, article 61, cf. rapport Ph. BILLET

11 Environ 6800 PPRN ont été approuvés et plus de 5000 autres ont été prescrits (base GASPARE). Toutefois, en dépit de cette procédure, entre 1999 et 2006 près de 100 000 logements ont été construits dans les zones inondables de 424 grandes communes.

12 Le développement de contentieux PPR en constitue un indicateur, si le nombre des requêtes est encore limité (27 en 2007), on constate une progression constante de ce contentieux depuis 2003.

13 Cf. Rapport Eléonore GENEAU – Prévention des risques miniers et aménagement du territoire.

14 Code de l'environnement, Livre V, section 6, art. L.515-15 et suivants issus de la loi du 30/07/2003, art. 5

15 Cf. Rapport Ph. BILLET

16 S. SOUMASTRE – La loi du 30 juillet 2003 – Les nouvelles frontières du droit de la prévention des risques naturels - Préventique, n° 72, nov-déc 2004

17 La loi du 30/07/2003 et la prévention des risques naturels, réelles avancées et cruels constats d'inefficacité – Droit env., 2003, n° 113 « Spécial loi Risques »

obligations nouvelles aux collectivités territoriales, aux acteurs professionnels et aux citoyens¹⁸. La place accordée à l'information dans ce texte – dix dispositions y sont consacrées – est importante et marque la volonté politique de bâtir une « démocratie du risque ».

D'autres analyses – après avoir relevé l'intérêt d'une loi consacrée pour la première fois aux risques technologiques et aux risques naturels – ont regretté que l'on ne soit pas allé plus loin dans le sens des convergences, pour poser les bases d'un droit moderne du danger¹⁹.

Si la prise en compte des risques naturels par le droit des installations classées repose sur un corps de règles dense, combinant deux approches complémentaires par type de risques et par type d'activités²⁰, ce travail d'harmonisation entre les législations relatives aux risques naturels et aux risques technologiques est loin d'être achevé²¹. La prise en compte des risques naturels dans les études de danger n'est pas toujours satisfaisante même si cette question a été intégrée à titre de priorité dans le programme triennal de l'Inspection des installations classées. Réciproquement, dans de nombreux plans de prévention des risques naturels, les prescriptions applicables aux installations classées demeurent très générales. A contrario, les prescriptions qui sont parfois insérées dans les nouvelles générations de plans de prévention des risques naturels ne sont pas exemptes d'incertitudes au plan juridique et peuvent être sources de contentieux. Au titre des harmonisations à opérer, on relèvera la proposition d'extension du droit à délaissement déjà introduit dans le cadre de la procédure de plan de prévention des risques technologiques, aux risques naturels²². Il convient de noter des différences entre les procédures de plan de prévention des risques naturels et de plan de prévention des risques technologiques qui ne sont pas toujours justifiées :

- la loi « Risques » autorise l'État, les collectivités à acquérir à l'amiable des biens exposés à certains risques naturels (code env., art. 561-3, al. 3 et 4) ; cette procédure n'a pas été prévue en matière de risque technologique !
- le déclenchement des mesures foncières dépend de l'existence d'un PPR approuvé ; pour les risques naturels, la mise en oeuvre des procédures d'acquisition amiable et d'expropriation est indépendante de la prescription ou de l'approbation d'un PPRN.
- Autre différence par rapport au risque naturel, la loi « Risques » n'a pas pris en compte le cas des habitants qui se sont installés à proximité d'installations dangereuses en ayant connaissance du risque et ce, pour des raisons diverses qui tiennent au prix attractif du foncier ou des loyers, la proximité du lieu de travail....

Inversement, on ne manquera pas de noter, au titre des progrès réalisés, l'extension du champ d'application des études de dangers, par décret n° 2007-1735 du 11 décembre 2007 et arrêté du 12 juin 2008, aux barrages de classe A et B.

L'aspect de « toilettage législatif » du titre II de la loi « Risques » a pu aussi, à juste titre, être relevé.

En effet, diverses dispositions qui avaient été insérées dans les lois postérieurement adoptées, ont été reprises dans le titre II et, ensuite intégrées dans le Code de l'environnement. Ce fut le cas, en particulier, des dispositions relatives à l'inventaire des cavités souterraines et des marnières qui figuraient dans la loi « Démocratie de proximité » et qui ont été reprises dans la loi « Risques » et intégrées dans le Code de l'environnement (art. L. 563-9).

Il s'agit aussi, à certains égards, d'un texte de « circonstances », qui a permis de faire adopter par le Parlement différentes mesures inscrites dans le projet de loi portant réforme de l'Eau adopté en Conseil des ministres, le 27 juin 2001 ; réforme qui ne put être adoptée qu'en 2006..

Il en fut ainsi, notamment des dispositions concernant la décentralisation du domaine public fluvial²³ ou de la création de nouvelles servitudes d'utilité publique dite de « sur-inondation » et de restauration du lit

18 S. SOUMASTRE, *ibidem* article cité note 16

19 H. SEILLAN, La loi Risques – les risques technologiques – Préventique 2003, n° 71, p. 45

20 Cf. Rapport de G. GUTTIEREZ

21 Il s'agissait d'une priorité du programme triennal de l'inspection des installations classées

22 Cf. Rapport d'A. DUPIE, Cf. aussi conclusions du 104ème Congrès des notaires de France, Nice 2009

23 Code général de la propriété des personnes publiques, art. L. 2111-7

mineur des cours d'eau²⁴ ou bien encore de la validation législative des établissements publics territoriaux de bassin²⁵.

Les commentaires consacrés à la loi relative à la modernisation de la sécurité civile ont été plutôt dans l'ensemble positifs. L'accent est mis sur la rénovation en profondeur du concept de sécurité civile. Une lecture croisée de cette loi et du titre II de la loi « Risques » est nécessaire si l'on veut établir un bilan précis de la réforme mise en œuvre. Des complémentarités et convergences mais aussi des risques d'interférence sont issus de ces deux textes. Le concept de sécurité civile, tel qu'il est défini à l'article 1^{er} de la loi n° 2004-811 du 13 août 2004 englobe « la prévention des risques de toute nature, l'information et l'alerte des populations ». Toutefois, la référence à cette notion de prévention dans la loi « Sécurité civile » et l'annexe intitulée « Orientation de la politique de sécurité civile », ne doit pas être entendue au sens de la prévention, telle qu'elle est définie dans le Code de l'environnement, même si des recoupements ne sont pas exclus²⁶.

Dans ce sens, les attributions des deux instances consultatives créées respectivement en application de la loi « Risques » - la Commission départementale des risques naturels majeurs²⁷ et de la loi « Modernisation de la sécurité civile » - le Conseil départemental de la sécurité civile²⁸, présentent certaines similarités²⁹.

Des complémentarités utiles ont été instituées entre les deux textes. Il en est ainsi des plans communaux de sauvegarde créés par l'article 13 de la loi « Modernisation de la Sécurité Civile ». Ces dispositions, en effet, instituent l'obligation pour les communes dotées, en particulier, d'un plan de prévention des risques naturels, d'élaborer un plan communal de sauvegarde³⁰. Ce plan a, notamment, pour support le document d'information communal sur les risques majeurs³¹. A la différence des plans de prévention des risques naturels et technologiques, la nature juridique des plans communaux de sauvegarde n'est pas directement définie par la loi. Il y a lieu de constater que de nombreuses communes n'ont pas encore élaboré ces plans communaux de sauvegarde (on estime au plan national qu'une commune sur six concernées dispose d'un plan) ; ce qui affaiblit la portée de ce dispositif et les synergies entre « prévention » et secours. Il paraît opportun aussi qu'entre les deux ministères chargés de l'Ecologie et de la Sécurité Civile les « contours » de ces deux plans soient mieux précisés. En outre, des initiatives récentes ont été prises par le Haut comité français pour la défense civile de créer, sur le modèle du pavillon bleu, un label pour la sécurité des populations de façon, notamment d'inciter les collectivités concernées à réaliser un plan communal de sauvegarde.

Enfin, un des aspects parmi les plus importants de la loi du 13 août 2004, est d'avoir institué des obligations de continuité du service public pour les réseaux et infrastructures en cas d'évènement majeur³². Ainsi, pour les réseaux stratégiques et sensibles, les gestionnaires concernés se doivent de réaliser des diagnostics et de mettre en œuvre les mesures de réduction de la vulnérabilité en découlant, afin de garantir un fonctionnement minimum du service public, en cas de crise. On perçoit tout l'intérêt qui s'attache à ces dispositions lors de crues comme celles qui se sont produites dans la Somme ou des tempêtes du type de celles de 1999 et 2009 ou bien encore dans l'hypothèse d'un séisme survenant dans des grands centres urbains³³. Toutefois, le retour d'expérience de la tempête de janvier 2009 dans les Landes tend à montrer que la gestion des services publics en temps de crise devra être encore améliorée.

24 Code de l'environnement, art. L. 211-12 issu de la loi du 30/07/2003, art. 48

25 Code de l'environnement, art. L. 213-10 issu de l'article 46 de la loi du 30/07/2007

26 Sur les différentes significations auxquelles s'attachent la notion de prévention. Cf. Rapport de C. PINAUDEAU

27 Cf. Code de l'environnement, art. R. 565-5 issu de la loi n° 2006-6 du 08/06/2006

28 Décret n° 2006-665 du 07/06/2006

29 Dans certains cas, il a été procédé à la fusion des deux instances. Dans le département de la Gironde a été créé un conseil départemental de la sécurité civile et des risques naturels majeurs. Dans le Nord-Pas de Calais, il a été choisi d'utiliser le support du secrétariat permanent pour la prévention des pollutions industrielles pour « dynamiser » ces instances

30 Code de l'environnement, art. L. 562-1

31 Code de l'environnement, art. R. 125-11-III

32 Loi du 13/08/2004 relative à la modernisation de la sécurité civile, art. 6 et décret n° 2007-1400 du 28/09/2007 relatif à la définition des besoins prioritaires de la population et aux mesures à prendre par les exploitants d'un service destiné au public lors de situation de crise ; cf. aussi rapport de B. GUEZO.

33 Cf. séisme de Kōbē ou l'ouragan Katrina

Afin de compléter ce bilan, la loi « Risques » a introduit dans le Code rural certaines dispositions dont il est difficile d'évaluer la portée et les impacts réels³⁴. Ces mesures concernent, notamment, la délimitation des « zones d'érosion » par les préfets ; zones sur lesquelles l'érosion des sols agricoles ou viticoles peut créer des dommages importants en aval, du type accélération de la vitesse des écoulements ou coulées de boues³⁵.

D'autres dispositions, dont on peut également s'interroger sur les effets pratiques, permettent aux collectivités de demander aux agriculteurs le remboursement de subventions en cas de destruction de haies qui ont bénéficié, pour leur plantation, de financement public³⁶.

Le législateur, enfin, a entendu conférer un droit de regard aux collectivités territoriales qui ont acquis des terrains situés dans des zones de rétention temporaire des eaux de crue ou dans des zones de mobilité des cours d'eau, sur des pratiques culturales à l'occasion du renouvellement des baux³⁷.

Ce dispositif a, en outre, été complété par les lois n° 2005-157 du 23 février 2005 relative au développement des territoires ruraux (art. 132-II) et n° 2006-1722 du 30 décembre 2006 relative à l'eau et aux milieux aquatiques. Ces textes ont créé, notamment, les « zones stratégiques pour la gestion de l'eau »³⁸. Ces zones stratégiques pour la gestion de l'eau peuvent, en effet, être intégrées dans une stratégie de prévention des inondations³⁹. Les dispositions précédentes insérées dans le Code rural peuvent être efficacement combinées avec la création de zones stratégiques pour la gestion de l'eau⁴⁰.

Ainsi, entre des commentaires à l'égard de la loi « Risques » souvent critiques et manquant de perspectives « inter-textuelles », les travaux du colloque tendent à montrer que les apports combinés de ces deux lois du 30 juillet 2003 et du 13 août 2004, qui ont été complétées par des textes postérieurs, sont loin d'être négligeables. Comme le montre le rapport introductif au colloque de Jean Untermaier, l'intérêt qui s'attache à la création des nouvelles servitudes d'utilité publique dite de sur-inondation et de restauration de la mobilité des cours d'eau est réel, d'autant que ces outils ont été renforcés par des dispositions nouvelles (notamment zones humides d'intérêt stratégique pour la gestion de l'eau). A l'appui de ce dispositif étroitement inspiré par l'article 28 du projet de loi portant réforme de l'Eau, le nouvel article L. 211-12 du code de l'environnement a étendu le champ d'application du droit de préemption urbain au profit des communes et des établissements publics de coopération intercommunale compétents dans les zones de rétention ou de mobilité ; ce droit pouvant être délégué à la collectivité ayant demandé l'institution de la servitude et être mis en oeuvre même en l'absence de plan local d'urbanisme (C. envir., art. R.211-105). Les difficultés pour mettre en oeuvre ces nouvelles dispositions ne doivent, toutefois, pas être mésestimées⁴¹.

Il convient de noter que ces servitudes d'utilité publique, lorsqu'elles créent un préjudice naturel, direct et certain, ouvrent droit à indemnité. A ce titre les dommages matériels touchant les récoltes, les cultures, le cheptel mort ou vif, les véhicules et les bâtiments causés par une « surinondation » dans les zones grevées de servitudes ouvrent droit à indemnité pour les occupants. C'est la collectivité qui a demandé l'institution de la servitude qui doit prendre à sa charge les indemnités. A la différence de ces servitudes de rétention des eaux et de mobilité des cours d'eau, les servitudes instituées par un plan de prévention des risques naturels ne sont pas considérées comme indemnisables par le juge administratif, notamment à défaut de dispositions expresses prévues par le législateur CE, sect, 29 décembre 2004, Sté d'aménagement des coteaux de St Blaine). D'autres catégories de servitude s'appliquent également en matière de risques naturels et trouvent aussi leur fondement dans le Code forestier, le Code rural..... Il ne s'agit pas de faire un

34 Cf. rapport de la Cour des comptes 2009, p. 653 « les mesures de politique agricole réduisant l'imperméabilisation des sols restent peu efficaces en cas de crues exceptionnelles ou à cinétique rapide ... Elles peuvent en revanche contribuer à prévenir les effets des crues à cinétique lente (place des parcelles, rôle des talus, des haies, des zones humides ...)

35 Code rural, art. L. 114-1 et L. 114-2 issus de la loi du 30/07/2003, art. 49

36 Code rural, art. L. 114-3 issu de la loi du 30/07/2003, art. 50

37 Code de l'environnement, art. L. 211-13 issu de la loi du 30/07/2003, art. 53. Le Parlement, après avoir refusé un régime de dérogation totale au statut de fermage pour les terrains acquis par la collectivité, a opté pour des dispositions s'efforçant de concilier la protection des agriculteurs et les prérogatives des collectivités ; celles-ci pourront prescrire au preneur lors du renouvellement du bail, des modes d'utilisation du sol dans le but de prévenir les inondations et de ne pas aggraver les dégâts potentiels.

38 Code de l'environnement, art. L. 211-12

39 Circulaire interministérielle du 25/06/2008 relative à la délimitation des zones humides – BO MEEDDAT, 15/08/2008

40 Circulaire interministérielle précitée, annexe V

41 Rapport de la Cour des comptes, ibidem p. 654 « ... dans plusieurs départements de la région Languedoc Roussillon, cette politique est entravée par l'intérêt du maintien des activités agricoles, souvent à haute valeur ajoutée (cultures maraichères, vignes) que la restauration des champs d'expansion des crues mettrait en cause ».

inventaire exhaustif de ces servitudes mais d'en relever la disparité du régime juridique. En effet, certaines ouvrent droit à indemnisation, sont soumises à enquête publique et d'autres pas ; certaines revêtent une forme conventionnelle. Une discussion a été ouverte par certains élus concernant l'indemnisation des servitudes d'utilité publique créées par les plans de prévention des risques naturels. Il paraît, toutefois, difficile d'envisager l'indemnisation de servitudes d'utilité publique à l'échelle de 6000 communes. Il semble, par contre, nécessaire, de se pencher sur l'harmonisation du régime juridique de ces servitudes mais cette question n'est pas propre au seul droit des risques naturels et concerne le droit de l'environnement dans son ensemble (cf, notamment, Jean Waline - L'indemnisation des atteintes à la propriété privée in « Mélanges en l'honneur de Michel Prieur » - Dalloz, 2009)

Ces aspects positifs ne doivent pas, pour autant, cacher des zones d'ombre et certaines limites à l'efficacité des politiques mises en œuvre. Celles-ci paraissent dûes au fait, qu'en dépit de la multiplication des plans de prévention des risques naturels et de l'obligation de prendre en compte les risques naturels dans les documents d'urbanisme, la vulnérabilité potentielle des habitants, notamment, à l'égard du risque inondation ou des risques littoraux, n'en a pas moins augmenté dans certains départements et dans des villes importantes à enjeux⁴².

Mais c'est aussi, à travers des concepts et des notions dont l'assise juridique est insuffisamment constituée que des critiques peuvent être adressées au droit des risques naturels.

La deuxième question soulevée a trait à l'importance accordée dans la politique de prévention des risques naturels à des notions telles que la réduction de la vulnérabilité, la résilience, issues des sciences humaines mais qui demeurent encore mal « arrimées » à l'ordre juridique⁴³. Les interrogations portent aussi sur la nature, l'opposabilité des outils mis en œuvre pour atteindre les objectifs de réduction de la vulnérabilité⁴⁴.

Ainsi que le note, avec beaucoup de pertinence Valérie Sanséverino -Godfrin « la référence à la vulnérabilité dans la politique de prévention des risques naturels (notamment les PPR) interpelle le juriste quant à sa traduction juridique ... »⁴⁵. En effet, l'émergence de la notion de réduction de la vulnérabilité dans la politique n'est pas sans conséquence en termes d'obligation de l'État mais aussi, en termes de contentieux et de responsabilité⁴⁶.

Des interrogations ont été soulevées, en outre, concernant la définition et la portée de certains concepts et de certains principes. De façon, a priori surprenante, s'agissant de notions que l'on croyait sans ambiguïtés, on s'est aperçu que la distinction des champs respectifs de la prévention et de la protection peut prêter à interprétation. A titre d'exemple, si l'on considère un ouvrage du type barrage écrêteur de crues, il n'est pas aisé de dire si l'on se trouve en présence d'un équipement de prévention ou de protection ; ce qui n'est pas sans avoir des incidences en termes de financement et d'éligibilité au fonds Barnier⁴⁷.

Une autre source d'interrogation et d'ambiguïté réside dans la qualification retenue par le Conseil d'État de document d'urbanisme à l'égard du plan de prévention des risques naturels⁴⁸. Le caractère hybride du plan de prévention des risques naturels a pu paraître, en effet, comme une source de contradiction, d'ambiguïté entre le droit de l'urbanisme et le droit de l'environnement. Par ailleurs, ce caractère de document d'urbanisme, même si celui-ci n'est que partiel, peut s'avérer contradictoire avec la tendance relevée ci-dessus, des plans de prévention des risques naturels à privilégier dans les règlements des dispositions constructives et la prescription de mesures de réduction de la vulnérabilité. Une réflexion analogue pourrait, par ailleurs, être faite concernant les plans de prévention des risques technologiques,

42 Cf. à la fois Commissariat au développement durable, observations et statistiques, n° 6 – février 2009 et rapport de la Cour des comptes (cf. supra).

43 Cf. rapport de B. GUEZO

44 Ces outils, notamment les diagnostics de vulnérabilité pour les entreprises issus du plan Loire tendent à être de plus en plus intégrés dans les nouveaux plans de prévention des risques naturels (par exemple, règlement type PPRI en Aquitaine).

45 Valérie SANSÉVERINO-GODFRIN – Réflexions juridiques sur l'émergence de la notion de vulnérabilité dans la politique de prévention des risques naturels – Droit de l'environnement, n° 163 Nov. 2008

46 Ibidem art. De V. SANSÉVERINO-GODFRIN

47 Cf. rapport Ph. BILLET

48 Cf. Communication de F. CATROUX - « Planification, prévention des risques, sécurité juridique et propriété privée : l'ambivalente nature des PPR. Cf. aussi du même auteur « L'impact du risque sur l'évolution du droit, l'exemple de l'urbanisme et de l'environnement » - thèse-doctorat Droit public – CREDECO Nice 2006

dans l'attente de la qualification juridique qui sera donnée par le juge à ces plans qui ont été coulés dans le même moule juridique que les plans de prévention des risques naturels.

De même, toujours, concernant les plans de prévention des risques naturels, la distinction établie par le Parlement entre les zones exposées aux risques, dénommées « zones de danger » et des zones non directement exposées aux risques mais où des constructions, des aménagements pourraient aggraver les risques ou en créer de nouveaux, dites « zones de précaution », n'est pas aussi sans engendrer des difficultés pratiques et des conflits d'interprétation entre l'administration et le juge administratif.

Ainsi, le classement indifférencié en « zone rouge/zone de danger », de zones à fort écoulement et de secteurs d'expansion des crues à aléa faible, a pu entraîner l'annulation par la juridiction administrative de l'arrêté du préfet de l'Hérault approuvant le plan de prévention du risque inondation du bassin versant sud de l'étang d'Or⁴⁹. Un besoin de clarification et de renforcement des concepts dans le droit des risques naturels a pu ainsi être mis en évidence à travers ces exemples.

Une troisième série de réflexions et de questions a porté sur les rapports complexes et pas toujours cohérents entre le droit des risques naturels et l'état des connaissances scientifiques et techniques.

Une interrogation désormais « ritualisée » porte sur l'aptitude du droit à intégrer des approches probabilistes et des incertitudes. Dans le domaine des risques naturels, ces incertitudes sont nombreuses, elles touchent aussi bien au calcul de la crue centennale, au cadre conceptuel et épistémologique sur lequel sont bâtis les modélisations et les études de risque⁵⁰.

Non sans une pointe de paradoxe, on peut aussi estimer, a contrario, que le droit en matière de risques naturels est trop peu prégnant, en relatif retrait par rapport aux pratiques d'évaluation et de gestion des risques naturels. On peut estimer, en effet, que la connaissance des risques naturels est relativement peu encadrée au plan réglementaire par rapport aux risques industriels. L'accident d'AZF a contribué à renforcer, en outre, les nouveaux référentiels méthodologiques en matière d'études de danger, le cadre conceptuel de la connaissance du risque industriel⁵¹.

Pour les établissements AS, les exigences en matière d'analyse des aléas et des enjeux pour élaborer les plans de prévention des risques technologiques ont été précisées par la loi et le règlement⁵².

On notera, en outre, qu'à la différence d'autres états de l'Union européenne où l'aléa de référence et le niveau de protection à l'égard des populations sont votés par le Parlement, après une large consultation du public, l'aléa de référence pour le risque d'inondation est fixé par voie de circulaire⁵³.

Sans en méconnaître les difficultés, le droit des risques naturels ne peut plus ignorer les scénarios et les modèles construits autour des changements climatiques. En effet, comme le souligne Pierre-Henry Bourrelier « le changement climatique, par sa rapidité et son amplitude remet en question la « stationnarité » des aléas naturels » sur laquelle repose les plans de prévention des risques naturels », tant pour ce qui concerne l'inondation que les feux de forêt⁵⁴.

Tous les signaux convergent, en effet, pour changer de paradigme. Mais pour répondre à cette question qui relève de l'urgence écologique, le chantier est considérable. Dans son exposé introductif, Michel Segard⁵⁵ a mis en évidence les difficultés pour intégrer des scénarios qui sont globaux et relativement peu précis dans les modèles actuellement utilisés pour élaborer les plans de prévention des risques naturels.

49 CAA Marseille, 09/11/2006, Commune de Marsillague

50 Association française pour la prévention des catastrophes naturelles – Adaptation au changement climatique – Les risques naturels ; Cf. notamment P-H. BOURRELIER et G. BRUGNOT « Les aléas », pp. 39-59

51 Code de l'environnement, art. L. 512-1 et R. 512-6

52 Code de l'environnement, art. L. 515-15 et suivants – Cf. Ph. BILLET « Les PPRT – vers une reconfiguration du voisinage des installations à risques » Droit de l'environnement, n° 113, p. 215 – Cf. aussi le guide PPRT qui a été actualisé en 2008 ; accès en ligne sur le site du MEEDDAT

53 Cf. rapports de R. SLOMP et de S. BIDAULT

54 Cf. Association française pour la prévention des risques naturels – L'adaptation au changement climatique - 2008

55 Sous-directeur de la prévention des risques naturels majeurs

Des études et des projections récentes concernant les conséquences du changement climatique à l'échelle nationale, permettent de prendre conscience de l'amplification des phénomènes naturels⁵⁶.

Reste à déterminer comment le droit, les procédures administratives et les documents d'urbanisme vont-ils pouvoir intégrer les incertitudes sur les scénarios d'émission, l'évolution de la circulation océanique de façade.

Toutes ces questions sont au cœur de la stratégie d'adaptation au changement climatique présentée en Conseil des ministres le 13 février 2009. En parallèle, certaines dispositions figurant dans le projet de loi relatif à la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement répondent à ces nouveaux enjeux. Il en est ainsi de l'objectif de réduction de l'exposition des populations au risque de tsunami et de l'intégration de ce risque dans les plans de prévention des risques naturels⁵⁷. En outre, en s'appuyant sur les conclusions d'un récent rapport du Comité de la prévention et de la précaution, l'article 39 du projet de la loi susvisé prévoit très opportunément la réalisation de plans suivi de l'impact sanitaire et environnemental des catastrophes d'origine naturelle ou technologique⁵⁸.

Toute opportunité devrait être saisie, en outre, pour faire prendre en compte les questions relatives à l'adaptation aux conséquences des changements climatiques à l'échelle des futures directives d'aménagement et de développement durable et de tous les SCOT et PLU des communes littorales⁵⁹.

Ces aspects mettent en évidence les limites actuelles du droit et appellent en termes d'aménagement du territoire et d'urbanisme un changement de paradigme.

Enfin, la question d'une « bonne gouvernance » des risques naturels ne pouvait manquer d'être soulevée. La question relative à la gouvernance des risques naturels, qui n'a guère été abordée dans les travaux du Grenelle de l'environnement, est difficile à appréhender. Elle revêt différents aspects qui concernent :

- l'organisation de l'État pour gérer le risque et la capacité des structures administratives à répondre à la fois aux nouveaux enjeux liés aux changements climatiques et aux exigences de la société civile,
- l'organisation territoriale : Quels sont les territoires et niveaux de gestion pertinents pour planifier et gérer les risques ? Quels sont, en fonction de la nature des risques, les outils juridiques les plus efficaces pour intégrer les risques naturels dans l'aménagement du territoire ?
- l'information et la participation des acteurs du risque au processus de décision dans le cadre d'une « approche partagée » du risque.

Par rapport aux autres États de l'Union européenne, en France la gestion des risques naturels reste largement du ressort de l'État, même si la loi du 30 juillet 2003 a procédé dans certains cas à des transferts de compétences et a renforcé et validé au plan législatif l'existence des établissements publics de bassin⁶⁰. Une autre spécificité par rapport aux autres États membres tient aussi à la coexistence d'une double légitimité institutionnelle à l'intervention de l'État dans le domaine des risques naturels :

- l'une visant à assurer la sécurité civile sous la responsabilité du ministre chargé de l'Intérieur ;
- l'autre visant à intégrer la prise en compte des risques naturels dans l'aménagement du territoire et l'urbanisme dans le cadre d'une démarche de développement durable, sous l'autorité du ministre chargé de l'Écologie. Cette bipolarité était analysée dans le rapport de la Commission interministérielle de l'évaluation des politiques publiques consacrée à la prévention des risques naturels sous l'angle du dynamisme et de l'efficacité. Depuis, l'analyse figurant dans ce rapport rédigé en 1997 a conservé toute sa pertinence, le ministère chargé de l'écologie a vu croître de façon notable ses compétences et la coordination interministérielle a été renforcée de façon significative. Il convient de noter, à ce titre que le décret n° 2008-680 du 9 juillet 2008 relatif aux compétences du ministre chargé de l'écologie, de l'énergie, du

56 A titre d'exemple, le BRGM a publié une carte de l'évolution des risques d'érosion et de submersion en France à l'horizon 2040. Des politiques dites de retrait ou de dépol-dérivation sont réalisés à titre encore expérimental en France – Cf. séminaire « Changement climatique et prévention du risque sur le littoral » MEEDDAT, 19/09/2007

57 Projet de loi Grenelle de l'environnement, art. 41

58 Comité de la prévention et de la précaution – Catastrophes environnementales, MEEDDAT, février 2008

59 Cf. Projet de loi portant engagement national pour l'environnement, notamment titre 1er chap. 2 « Urbanisme », titre 3 « Énergie et climat » (notamment section 1 Schémas régionaux du climat, de l'air, de l'énergie).

60 Cf. supra Domaine public fluvial des collectivités territoriales

développement durable et de l'aménagement du territoire, confère à la nouvelle direction générale de la prévention des risques la coordination de la prévention des risques naturels. On peut aussi relever qu'au sein de cette nouvelle direction, le nouveau service « risques naturels et hydraulique » a été conçu pour répondre aux exigences d'une approche intégrée et « territorialisée » de gestion des risques naturels⁶¹. L'adaptation au changement climatique devrait en toute logique occuper une place croissante dans les activités de ce nouveau service qui a en charge également l'hydraulique et les grands barrages. Le contrôle des grands barrages - désormais soumis à étude de dangers - et des digues intéressant la sécurité publique, devrait s'en trouver renforcé⁶².

Des voies d'amélioration possibles de l'organisation de l'État peuvent être notées, elles s'appuient sur les recommandations émises par le Comité de la Prévention et de la Précaution, à travers, notamment :

le développement d'une culture de préparation à la catastrophe (notamment les systèmes d'alerte précoce)
l'évaluation et le suivi des conséquences sanitaires des catastrophes. En effet, « les risques climatiques » ont toutes chances d'amplifier, pour les populations, les risques sanitaires⁶³.

Les retours d'expérience des grandes catastrophes naturelles tendent à montrer, aussi bien dans les pays du Tiers-Monde que dans les pays les plus développés (la reconstruction de La Nouvelle-Orléans est un exemple particulièrement significatif) qu'il faudrait songer à créer des « ministères de la reconstruction ». En France, ce constat de l'inadaptation des services publics à gérer cette phase sociale de post-crise - c'est également le cas en matière de risque industriel (accident d'AZF) - a entraîné différentes initiatives en faveur des populations sinistrées : mise en place de guichets uniques pour l'instruction et la délivrance des dossiers d'aide dans des départements-pilotes (Gard, Hérault). Dans un cadre plus général une convention a été passée entre le ministère chargé de l'Écologie et l'Agence nationale de l'amélioration de l'habitat (ANAH).

En outre, la réforme des services déconcentrés au niveau départemental, à travers la fusion des directions départementales de l'équipement et de l'agriculture, et au niveau régional, avec la création des directions régionales de l'environnement, de l'aménagement et du logement, devrait permettre de répondre aux exigences d'approche intégrée et territorialisée dans le domaine des risques naturels⁶⁴. Au vu des premières fusions réalisées dans 9 régions au 1^{er} janvier 2009 et des projets en cours, dans certaines DREAL, l'option a été prise de créer un service regroupant tous les risques naturels, industriels accidentels et « chroniques » ; ce qui va dans le sens d'une démarche intégrée de gestion des risques.

Un des enjeux particulièrement important qui s'attache à cette réforme des services déconcentrés est celui de l'amélioration des contrôles dans le cadre de la réforme des permis de construire et des autorisations d'urbanisme⁶⁵. Des questions demeurent, toutefois, sur les moyens dont disposera l'administration déconcentrée pour répondre aux exigences de contrôle des prescriptions fixées dans les plans de prévention des risques naturels ou bien encore pour s'assurer du respect des nouvelles règles sismiques⁶⁶ ; c'est aussi le cas du contrôle des barrages et des digues intéressant la sécurité publique, contrôles dont le rapport du député Christian Kerst a relevé les insuffisances notables.

Le choix d'un territoire pertinent pour planifier et gérer les risques naturels constitue une question difficile à résoudre. Ce choix dépend d'abord de la nature des risques eux-mêmes mais il doit tenir compte aussi d'un nouveau contexte marqué à la fois par :

- le changement climatique qui induit un changement d'échelle des politiques,
- les réflexions en cours sur la réforme des collectivités territoriales privilégiant les régions qui ne disposent

61 Ce nouveau service a intégré le service central d'hydrométéorologie et d'appui à la prévention des inondations (SCHAPI) ainsi que le service de l'énergie hydroélectrique et des grands barrages. La protection contre les crues a été rattachée à ce nouveau service ; ce qui devrait permettre d'assurer une meilleure articulation entre les PPRI et les programmes d'action de prévention des risques liés aux inondations (PAPI) qui conjuguent des financements de l'État et des collectivités dans des démarches intégrées par bassin versant.

62 Cf. circulaire MEEDDAT du 23/03/2009 relative à la « territorialisation » pour la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement

63 Comité de la prévention et de la précaution – Catastrophes environnementales – Préparer l'évaluation de leurs effets et le retour d'expérience – Février 2008

64 Décret n°2009-235 du 27/02/2009 relatif à l'organisation et aux missions des directions régionales de l'environnement, de l'aménagement et du logement (DREAL)

65 Ordonnance n° 2005-1527 du 08/12/2005 ; décret n° 2007-18 du 05/01/2007

66 Cf. G. VERRHIEST et G. JACQUET sur les impacts de l'entrée en vigueur de la nouvelle norme européenne EUROCODE 8

pas de compétence dans le domaine des risques et n'interviennent que peu dans le domaine de la prévention des risques naturels (Cf. Rapport de la commission Balladur),

- le droit communautaire : la directive 2007/60/CE du 23 octobre 2007 relative à l'évaluation et à la gestion du risque inondation privilégie, en adéquation avec la directive cadre sur l'eau, l'échelle du district hydrographique⁶⁷.

En l'état actuel, les échelles territoriales de planification et de gestion sont très disparates et se situent entre le quartier, la commune, le massif ou le bassin hydrographique. Le plan de prévention des risques naturels lui-même peut être prescrit par le préfet sur une seule commune ou une partie de la commune et même sur plusieurs départements⁶⁸. La réduction de la vulnérabilité peut être conduite au niveau d'un quartier⁶⁹ mais elle tend à se situer, de plus en plus, à l'échelle de plus vastes territoires et de grandes métropoles urbaines⁷⁰.

L'évolution conduit, ainsi, à passer d'une approche en termes de réduction de la vulnérabilité des biens et des personnes à une échelle locale, voire infra-communale (de quartier) à une approche globale où les enjeux tendent à se situer au niveau de l'aménagement du territoire et de la gestion des grands centres urbains. La difficulté consiste à trouver une articulation satisfaisante entre ces différents niveaux qui se développent en des termes pas forcément cohérents au sein de systèmes relativement complexes. Le plan sismique national constitue une bonne illustration de la complexité et des difficultés pour assurer une bonne Gouvernance. Le plan national adopté en 2005 est essentiellement lié à l'entrée en vigueur prévue pour 2010, des nouvelles normes sismiques européennes regroupées autour de l'« Eurocode 8 » (cf rapport de G.Verrhiest et G.Jacquet). La mise en oeuvre de ce plan repose à la fois sur l'élaboration d'outils de connaissance au niveau national sous la forme d'une carte d'aléas et, prochainement, d'une carte de risques, de stratégies et de plans d'action au niveau du massif (par exemple, les Pyrénées) ou à l'échelle interrégionale relayés au niveau régional. Ce plan se décline, enfin, au niveau du département et de la commune. A l'échelle de la commune elle-même, la connaissance des enjeux et la réduction de la vulnérabilité des bâtiments nécessitera dans certains cas des études fines de micro-zonage à l'échelle du quartier ou de certains bâtiments. Le bon fonctionnement de ces différentes « strates » doit reposer sur un dispositif d'information, de concertation, de formation qui a été déployé aux différents niveaux territoriaux.

Très certainement, des changements en termes de gouvernance et d'échelle des politiques seront nécessaires dans le cadre des nouvelles stratégies d'adaptation au changement climatique. Il en va ainsi, tout particulièrement, pour gérer le risque sur le littoral⁷¹. Mais cette question de gouvernance se pose aussi pour aborder d'autres types de risques non liés au climat : risque sismique⁷², risque tsunامي⁷³.

Enfin, les voies d'une « gouvernance partagée » nécessiteront très certainement un renforcement du rôle des collectivités territoriales dans la définition et le pilotage de la politique de prévention des risques naturels. La mise en oeuvre de la stratégie d'adaptation aux changements climatiques devrait impliquer plus fortement les collectivités territoriales.

Dans ce sens déjà, les avancées de la loi du 30 juillet 2003 ne sont pas minces : association des collectivités locales à la procédure « PPR », transfert du domaine public fluvial aux collectivités territoriales, compétences pour la mise en oeuvre des nouvelles servitudes d'utilité publique de « sur-inondation » et de restauration du lit mineur ... Le maire s'est vu confier, en outre, un rôle pivot dans le dispositif d'information du public (réunions d'information sur les risques, repères de crue, ...).

En outre, au-delà de ces compétences instituées par la loi, des initiatives de plus en plus nombreuses sont menées par les collectivités territoriales, et notamment par les établissements publics territoriaux de bassin, dans les domaines de la connaissance des aléas, de la surveillance, de l'alerte et de la gestion. Il

67 Cf. Rapport de F. MARTINI

68 Par exemple, le PPRi de Lez se situe à cheval sur les départements du Vaucluse et de la Drôme

69 MEEDDAT – Réduction de la vulnérabilité aux inondations et valorisation urbaine – Cadre méthodologique pour la conduite d'un diagnostic de quartier : exemple du quartier du Faubourg à Béziers, juillet 2008

70 Cf. Rapport de B. GUEZO

71 MEEDDAT – Séminaire « Changement climatique et prévention du risque sur le littoral » 18/09/2007

72 Cf. Rapport de G. VERRHIEST-LEBLANC et G. JACQUET

73 Office parlementaire d'évaluation des choix scientifiques et technologiques – Evaluation et prévention du risque tsunami sur les côtes françaises et en Outre-mer - 2007

convient de relever que le projet de loi « Engagement national pour l'environnement » prévoit de renforcer les compétences des établissements publics territoriaux de bassin et de favoriser le soutien à la création et au fonctionnement de ces établissements par les agences de l'eau⁷⁴.

A ces réflexions sur « une bonne gouvernance » des risques doit être associée celle du choix des outils à mettre en œuvre dans le cadre de la politique de prévention des risques naturels.

A côté des plans de prévention des risques naturels, qui constituent l'outil privilégié par l'administration, se sont multipliés à différentes échelles géographiques et suivant les types de risques, des outils de planification ou de programmation dont la portée juridique et l'articulation avec les plans de prévention des risques naturels sont variables et posent problème.

Par exemple, dans le domaine du risque d'incendie de forêt, les plans de prévention du risque incendie de forêt, qui sont élaborés avec un certain retard dans certains départements particulièrement concernés par le risque incendie de forêt, coexistent avec des plans de protection des incendies de forêt élaborés au niveau départemental et pour la région Aquitaine au niveau régional, en application de l'article 33 de la loi d'orientation forestière du 9 juillet 2001 repris à l'article L. 321-6 du Code forestier.

Ces plans, qui connaissent eux aussi des retards d'élaboration dans certains départements, ont pour finalité la protection de « l'outil de travail » lui-même : la forêt. L'articulation de ces plans avec les PPRIF demeure, toutefois, problématique (cf. Rapport de la Cour des comptes pour 2009).

Concernant le risque inondation, à côté des plans de prévention du risque inondation, de nombreux outils ont été créés à des échelles géographiques plus vastes (bassin versant, bassin hydraulique). Il s'agit généralement d'outils de planification et/ou de programmation dont la portée juridique est très variable mais qui se présentent sous la forme d'une « gouvernance partagée », avec souvent un fort degré d'implication financière des collectivités territoriales. Ce système dense et complexe repose au sommet de la pyramide sur les schémas directeurs d'aménagement et de gestion des eaux (SDAGE). Ces schémas, en application de l'article L. 211-1-1 modifié par la loi n° 2006-672 du 30 décembre 2006, doivent prendre en compte de nouveaux objectifs : changement climatique et prévention des inondations au titre de la gestion équilibrée de la ressource en eau. Ces schémas qui doivent répondre aux exigences de la directive cadre sur l'eau du 23 octobre 2000 ont fait l'objet d'une procédure de révision qui doit s'achever fin 2009.

Si le risque inondation n'était pas absent des précédents schémas, la place qui lui est accordée dans les projet de schéma est particulièrement importante et innovante, à bien des égards⁷⁵.

Certains projets, notamment celui du bassin Seine Normandie, mettent l'accent sur la réduction de la vulnérabilité des biens et des personnes et, notamment, des entreprises. A ce titre, l'élaboration de diagnostics de vulnérabilité par les maîtres d'ouvrages et les collectivités pour les bâtiments publics est préconisée ; la définition d'actions de réduction de la vulnérabilité à la parcelle est envisagée.

En application de la directive « Inondation », les projets de SDAGE prévoient la réalisation de cartographie des zones inondables en prenant en compte à la fois les crues fréquentes, rares (environ centennales) et très rares (millénales), qui se réfèrent aux scénarios de changements climatiques⁷⁶.

Ces crues exceptionnelles doivent être prises en compte au titre de la directive relative à l'évaluation et à la gestion du risque inondation. Les schémas d'aménagement et de gestion des eaux, dont le contenu et la portée juridiques ont été renforcés par la loi n° 2006-1772 du 30 décembre 2006, tendent à jouer, tout au moins pour certains d'entre eux, un rôle de plus en plus dynamique dans la politique de prévention du risque inondation à travers l'identification des zones d'expansion des crues, des espaces de liberté des

74 Cf. Projet de loi « Engagement national pour l'environnement », article 56 : les EPTB pourront se voir confier l'élaboration et le suivi des SAGE

75 La prévention des inondations occupe un volet important dans l'ensemble des projets. Les projets des bassins Artois, Picardie, Seine Normandie intègrent le changement climatique et le risque de submersion marine (Artois, Picardie) mais aussi la limitation de l'imperméabilisation des sols et la gestion des eaux pluviales.

76 Cf. La lettre Eau, n° 42, 2008

cours d'eau (SAGE de la vallée de l'Ain) et des zones stratégiques pour la gestion de l'eau ; ces zonages peuvent s'accompagner de règles de gestion qui pourront être reprises dans les documents d'urbanisme et les activités agricoles⁷⁷. Ainsi des synergies intéressantes ont pu être opérées, par exemple dans le SAGE « Vilaine », entre les documents d'objectif des sites Natura 2000 et les objectifs hydrauliques (restauration de la mobilité du lit mineur). En outre, le dispositif de suivi des rapports environnementaux, dans le cadre de la procédure d'évaluation environnementale, présente l'intérêt de mener à bien les corrections et adaptations nécessaires. Enfin, le SAGE permet également de mettre en œuvre des analyses coûts-bénéfices⁷⁸. De plus, les documents d'urbanisme, et cela n'est pas le moindre intérêt, doivent être compatibles avec les objectifs définis par le SAGE⁷⁹. Toutefois, dans la pratique les relations entre le SAGE et les documents d'urbanisme restent complexes dans la mesure, où, notamment, il n'existe pas de procédure permettant de vérifier en amont la compatibilité d'un SCOT ou d'un PLU avec le SAGE⁸⁰.

À la différence des SDAGE et des SAGE, les programmes d'action de prévention des risques liés aux inondations (PAPI) sont dépourvus d'effets juridiques. Anticipant sur le vote de la loi du 30 juillet 2003, une circulaire ministérielle du 1^{er} octobre 2002 a, par la voie d'appel à projet, initié une programmation des ouvrages et une démarche intégrée au niveau du bassin versant, associant étroitement l'État et les collectivités territoriales. Si le bilan qui s'y attache est contrasté (difficultés et retard de programmation, lourdeur de gestion dans certains cas), il s'agit aussi d'un « laboratoire d'idées et d'expérimentation » en matière de gouvernance partagée entre l'État et les collectivités territoriales. Un tel outil correspond, en effet, à une demande de plus en plus forte de co-pilotage des politiques de prévention du risque inondation. Encore une fois, les liens entre les programmes dénommés « PAPI » et les plans de prévention du risque inondation nécessiteraient d'être renforcés.

D'autres exemples, concernant en particulier les risques en montagne et les risques littoraux, pourraient illustrer la complexité des relations entre la procédure PPR et différents documents de planification s'appuyant sur la législation « montagne » et « littoral ».

Enfin, la question de l'articulation entre plans de prévention des risques technologiques et plans de prévention des risques naturels mérite d'être évoquée⁸¹ ; Certes, la prise en compte des risques naturels est opérée dans le cadre de l'étude de dangers mais dans certains cas et pour certains risques, notamment le risque sismique, il peut être nécessaire de réaliser des études plus globales, à l'échelle du périmètre du PPRT pour les établissements AS, classés « Seveso seuil haut ».

Ainsi, dans une zone sismogène comme celle du bassin de Lacq, le calcul d'un spectre de réponse local devrait être réalisé à partir de la nouvelle carte des aléas sismiques publiée en mars 2005. Dans le domaine nucléaire, les débordements de l'estuaire de la Gironde consécutifs à la tempête de décembre 1999 ont durement éprouvé les concepts de sécurité nucléaires externes pour les centrales au fil de l'eau. Il convient de compléter ce schéma déjà complexe par un bilan de la prise en compte des risques naturels dans les documents d'urbanisme.

La première interrogation porte sur le choix entre la procédure PPR, le plan local d'urbanisme ou bien encore l'utilisation dans les petites communes de l'article R. 111-2 du Code de l'urbanisme. Il a pu être estimé au cours de ce colloque que dans bon nombre de cas, si le plan d'urbanisme intégrait de façon satisfaisante, dans le rapport de présentation et le projet d'aménagement et de développement durable, les risques naturels, il était concevable de faire l'économie d'un plan de prévention des risques naturels (cf. intervention de Philippe Baffert). Il faut souligner à cet égard que la stratégie de l'État a évolué depuis la circulaire ministérielle du 3 juillet 2007 : en effet, les plans de prévention des risques naturels doivent être plus sélectifs et ciblés sur des enjeux importants. Le moindre recours à la procédure PPR se heurte, néanmoins, à l'effet de modulation des franchises découlant des 2 arrêtés du ministère de l'économie et

77 Guide méthodologique pour l'élaboration et la mise en œuvre des SAGE – MEEDDAT – ACTEan – Juillet 2008

78 Cf. Rapport de F. MARTINI. Ces analyses coûts-avantages sont requises dans le cadre de l'application de la directive européenne évaluation et gestion du risque inondation.

79 Code de l'urbanisme, art. L. 122-1, L. 123-1 et L. 124-2

80 MEEDDAT – Guide méthodologique SAGE », juillet 2008

81 Cette question n'est pas abordée de façon claire dans les guides méthodologiques PPRI.

des finances du 5 septembre 2000. En effet, lorsqu'une commune non dotée d'un plan de prévention du risque inondation est concernée par trois arrêtés « CAT NAT inondation » successifs, les assurés voient alors leur franchise doubler. Ces franchises peuvent être encore beaucoup plus fortement augmentées pour le risque « sécheresse »⁸².

En outre, on a pu s'interroger sur l'opportunité de recourir à la procédure PPR s'agissant du risque « argile ». On se trouve en présence d'un aléa qui couvre à la fois des phénomènes naturels mais aussi des aspects relatifs au bâti, à la distance des plantations par rapport au bâti. En tout état de cause, on ne peut réaliser que des plans de prévention des risques naturels comportant un règlement simplifié et qui sont produits « en série ».

Les arguments invoqués relatifs à l'absence de valeur ajoutée et de lourdeurs procédurales des PPR, allié à son ambivalence juridique ne justifient pas pour autant la remise en question d'une procédure qui a su s'adapter aux réalités locales, s'enrichir en tendant à devenir la pièce maîtresse de projet de prévention locaux. Cette procédure est loin de s'éssouffler : en 2008, quelques 800 plans de prévention des risques naturels ont été approuvés ; ce qui constitue par rapport à l'objectif gouvernemental d'environ 400 PPR approuvés par an, une performance significative ! En ce sens, la réduction de la vulnérabilité, qui tend à occuper une place plus importante dans les nouvelles générations de plans de prévention des risques naturels, apporte une valeur ajoutée incontestable par rapport aux autres outils, notamment les PLU ou cartes communales.

Comme il a été précédemment noté, il importe, en retour, que cette notion de réduction de la vulnérabilité soit consacrée au plan juridique et qu'elle constitue une finalité reconnue des PPR au même titre que la sécurité des biens et des personnes.

Enfin, on peut se demander, à l'appui de la jurisprudence du tribunal administratif de Rouen du 21 décembre 2005 M. Amoyal, citée dans son rapport par Inès Diniz, si l'autorité administrative dispose, s'agissant d'une commune dont le niveau de risque est connu, de la possibilité de ne pas prescrire un plan de prévention des risques naturels⁸³. Une telle jurisprudence, si elle venait à être confirmée, irait à l'encontre de l'évolution dans le sens d'une plus grande sélectivité des PPR et du recours à des instruments plus diversifiés, en fonction de la plus ou moins grande gravité et intensité des aléas et de l'importance des enjeux.

Enfin, à l'appui de ce débat, force est de constater, en outre, que l'obligation introduite par la loi « Solidarité et renouvellement urbain » à l'article L. 121-1-3 du Code de l'urbanisme, de déterminer les conditions permettant de prévenir les risques naturels prévisibles dans les documents d'urbanisme s'est traduite par des effets inégaux au plan national. Il en est ainsi, notamment, des schémas de cohérence territoriale dont la prise en compte des risques naturels demeure insuffisante⁸⁴. En effet, si les SCOT, qui sont soumis à évaluation environnementale, semblent avoir intégré, dans l'ensemble, de façon satisfaisante l'environnement, ainsi que le montre un récent bilan effectué par le GRIDAUH en 2009, de nombreuses faiblesses concernent encore les risques naturels ; il en va d'ailleurs de même pour les risques technologiques. Il a été indiqué précédemment que l'exigence de compatibilité avec les SAGE, qui peuvent insérer des aspects relatifs au risque inondation, ne repose que sur le contrôle opéré par le juge administratif, mais il y a peu de jurisprudence dans ce domaine.

Le projet de loi « engagement national pour l'environnement » pourrait, à cet égard, contribuer à renforcer la prise en compte des risques naturels dans ces documents de planification urbaine ; en effet, de nombreux objectifs, tels que la prévention des risques naturels et technologiques ainsi que le climat devraient être intégrés dans le SCOT.

82 Commissariat Général au Développement Durable, Service de l'économie, de l'évaluation et de l'intégration du développement durable – Assurance des risques naturels en France – 2008. Ce rapport note que ces arrêtés du 05/09/2000 ont pu engendrer des effets pervers, sous la forme de « PPR fictifs » à approbation différée (Cf. rapport, p. 3)

83 Cf. Rapport d'Inès DINIZ

84 Le juge administratif exerce un contrôle de l'erreur manifeste d'appréciation. Sur cette base, certains schémas directeurs et/ou SCOT ont été annulés à raison d'une absence ou d'une insuffisance caractérisée de la prise en compte des risques naturels (par exemple, TA Nice, 6 mars 1996, Comité de sauvegarde du Port Vauban et autres). Beaucoup plus nombreuses sont les décisions de rejet, il en est ainsi des recours contre la révision du SDAU de l'agglomération de Bordeaux.

Dans le même sens, l'intérêt présenté par la directive territoriale d'aménagement en matière de risques naturels mais aussi de risques miniers, a été relevé⁸⁵.

Si un nombre encore faible de directives a été approuvé, certaines d'entre elles (la DTA des Alpes maritimes) offrent un exemple réussi d'intégration des risques naturels à une échelle géographique pertinente qui pourrait, le cas échéant, être utilisé en matière de risque sismique mais aussi et surtout en matière de risques littoraux.

En dernière analyse, se posent à travers l'objectif d'une nouvelle gouvernance, les questions relatives à la participation du public à l'élaboration de la politique de prévention des risques naturels au regard des engagements internationaux et européens de la France⁸⁶.

Comme dans bien d'autres domaines, ce que René Hostiou a appelé « la lente mais irrésistible montée en puissance du principe de participation », interpelle la politique de prévention des risques naturels. Cela a déjà été dit, la loi Risques a étoffé de façon notable le dispositif d'information du public en conférant aux maires un rôle pivot. Il n'est pas certain, par contre, que les effets, au demeurant très difficiles à mesurer, aient été conformes aux attentes du législateur et de la société civile. En effet, on peut estimer, par exemple, que peu de collectivités concernées ont répondu à l'obligation prévue à l'article L. 125-2 du Code de l'environnement, issu de l'article 40 de la loi du 30 juillet 2003, d'organiser tous les 2 ans, lorsqu'elles sont soumises à un plan de prévention des risques naturels prescrit ou approuvé, une réunion publique communale abordant tous les aspects touchant aux risques naturels sur la commune. Le faible nombre des plans communaux de sauvegarde constitue aussi une autre limite à l'information et à l'éducation des populations à la sécurité civile.

Il convient d'ajouter, en outre, que le caractère dynamique de ce dispositif d'information sur les risques devait reposer en grande partie sur les commissions départementales des risques naturels majeurs⁸⁷ et l'élaboration au sein de ces instances de schémas départementaux de prévention des risques naturels majeurs⁸⁸.

Ces schémas, semble-t-il, n'ont été engagés que dans un nombre faible de départements. La circulaire ministérielle du 3 juillet 2007 a posé les bases jugées indispensables par un certain nombre de parlementaires, d'une concertation renforcée dans le domaine des risques naturels. Ce texte est parti d'abord du constat de « l'immense décalage entre les concepts, le langage des services de l'État et des collectivités locales » mais, a fortiori, bien sûr d'un décalage encore plus important avec le public⁸⁹. Il y a lieu de noter que cette circulaire ministérielle privilégie la concertation avec les collectivités territoriales dans le cadre de l'élaboration des plans de prévention des risques naturels et ceci, afin de cesser « d'avoir des PPR inscrits dans le marbre qui s'appliquent à des territoires en perpétuel mouvement »⁹⁰. Ce texte initie une nouvelle approche sous forme de « diagnostic partagé » des risques avec les collectivités, en mettant en avant les incertitudes qui entourent la connaissance de l'aléa.

Référence est faite aussi dans cette circulaire, à l'expérimentation de débats publics locaux en matière de risques naturels sans qu'en soient précisées les modalités. Le choix d'une circulaire pour impulser cette nouvelle politique peut paraître critiquable, mais il faut surtout voir, comme l'indique Stéphanie Bidault dans son rapport, l'anticipation des dispositions en matière de gouvernance au titre de la directive européenne sur l'évaluation et la gestion du risque inondation. Il convient aussi d'établir des liens étroits avec la réforme des enquêtes publiques qui sera mise en œuvre dans le cadre du projet de loi relatif à la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement. Dans le cadre de cette réforme, le commissaire-enquêteur sera appelé

85 Cf. Rapport de E. GENEAU pour les risques miniers

86 Cf. Convention sur l'accès à l'information, la participation du public au processus décisionnel et l'accès à la justice en matière d'environnement du 25 juin 1998 approuvé par la loi n° 2002-285 du 28/02/2005 et publiée par le décret du 12/09/2002

Directive 2003/4/CE du 28/01/2003 concernant l'accès du public à l'information en matière d'environnement

87 Loi n° 2003-699 du 30/07/2003, art. 43

88 Code de l'environnement, art. L. 562-5 et R. 565-1 et suivants

89 Cf. Contribution de M. SEGARD ; ce décalage est ressenti par les commissaires-enquêteurs dans le cadre des enquêtes publiques où les questions concernant la dépréciation foncière des biens situés en zone rouge, l'indemnisation des servitudes d'utilité publique ou des inquiétudes à l'égard des primes d'assurance pour les biens classés en zone rouge tendent à prévaloir dans les préoccupations des citoyens.

90 Ibidem, M. SEGARD

pour les enquêtes à finalité environnementale, à jouer le rôle d'un garant de la concertation. On peut y voir certains avantages dans le domaine des risques naturels où la concertation s'est fortement développée en empruntant des formes diverses et expérimentales⁹¹. L'intérêt qui s'attache aussi à la médiation environnementale a été souligné dans son rapport par Patrick Chouzenoux. Il s'agit, sans conteste d'une piste à creuser à partir des expériences réalisées, notamment, en Amérique du Nord.

Comme on l'a déjà souligné, dans le domaine de l'information et de la concertation avec les citoyens, les échelles géographiques et les instances sont multiples. On retrouve, en effet, cette multiplicité de documents de planification ou de programmation qui reposent, chacun sur un dispositif d'information et de concertation qui leur est propre. Dans ce domaine, les initiatives ont tendance à se multiplier, notamment à l'initiative des établissements publics territoriaux de bassin qui mènent aussi des actions d'information et de concertation autour de leurs programmes.

Le bilan qui a été réalisé dans cette synthèse des actes du colloque, montre de façon assez nette que depuis le vote de la loi Risques du 30 juillet 2003 et de la loi du 13 août 2004 relative à la modernisation de la sécurité civile, des progrès sensibles ont été réalisés dans tous les compartiments de la politique de prévention des risques naturels. Il est encore, toutefois, difficile d'en apprécier toute la portée dans la mesure où certains outils, voire certaines instances (commissions départementales des risques naturels majeurs) ont connu certains retards de déploiement sur l'ensemble des départements. Une des difficultés principales à la mise en œuvre de cette nouvelle politique résulte de la juxtaposition de très nombreux outils de planification tant dans le domaine de l'eau (SDAGE, SAGE, PAPI, PPRI, ...) que dans celui de l'urbanisme (DTA, SCOT, PLU, carte communale, ...) qui ont une approche parcellaire du risque. À l'avenir, le défi principal consistera à assurer une articulation efficace entre ces outils et à s'appuyer sur les échelles géographiques les plus pertinentes en termes d'évaluation et de gestion. D'ores et déjà, les évolutions récentes en cours, qui s'opèrent le plus souvent sur le mode de l'expérimentation et à travers des circulaires, devront être consolidées par des textes législatifs nouveaux. L'opportunité en est ouverte, notamment, dans le cadre de la transposition de la directive européenne relative à l'évaluation et à la gestion du risque inondation. L'intérêt qui s'attache à ce bilan national, toutefois, n'aurait qu'un intérêt relatif, s'il ne prenait pas en compte un contexte international, lui aussi, depuis une date récente en forte évolution. L'expérience aussi de certains états membres de l'Union européenne pour intégrer de façon significative dans leur politique de prévention des risques naturels et d'aménagement du territoire l'adaptation au changement climatique n'est pas sans intérêt pour nourrir la réflexion et enrichir le débat au niveau national. Il convient, enfin, de préciser que des évolutions importantes, notamment au plan européen se sont produites post-colloque. Toutefois, celles-ci ont pu fort heureusement être intégrées dans l'intervalle de la publication des actes.

II - Le droit des risques naturels dans le contexte international et européen

La première partie « bilan national » n'a pu faire abstraction totalement du contexte européen et des conséquences prévisibles à court terme pour la politique de prévention du risque d'inondation de la transposition de la directive relative à l'évaluation et à la gestion du risque d'inondation. Les évolutions rapides et notables du contexte européen ont conduit, à cet égard, à revenir en partie sur les conclusions initiales du colloque mettant en avant l'absence d'une véritable stratégie européenne dans le domaine des risques naturels.

Dans le domaine des risques naturels, le droit international tend à n'occuper qu'une place limitée. En effet, la souveraineté des états en la matière tend à limiter de façon considérable les mécanismes d'aide et de solidarité qui ont été mis en place au niveau international. Le droit pénal international n'est que d'un faible secours en matière de catastrophe naturelle. Il n'est guère envisageable que la Cour pénale internationale soit saisie à raison de catastrophe naturelle.

⁹¹ Cf. Table ronde pour l'information et la participation du public en la présence des représentants de la Compagnie nationale des commissaires-enquêteurs, Christian VIGNACQ et Jean-Claude LOSTE

Votée après le séisme qui s'est produit en Arménie, la résolution 43/131 de l'Assemblée générale des Nations Unies du 8 décembre 1988 sur le droit à l'assistance humanitaire des victimes de catastrophe naturelle et aux situations d'urgence, n'a eu que des effets limités.

20 ans après, le refus opposé par la Junte birmane à la Communauté internationale d'accueillir les secours et l'aide internationale à la suite du cyclone Nargis, a montré les faibles progrès du droit Onusien⁹².

A cette occasion, le Gouvernement français a lancé un débat aux Nations Unies sur l'extension aux catastrophes naturelles du principe de « responsabilité de protéger » adopté par le Conseil de sécurité dans sa résolution 1674 du 28 avril 2006, s'agissant de génocide et de « crimes de masse ». L'application de ce principe, qui pose de réelles difficultés juridiques et pratiques s'agissant de catastrophes naturelles, n'a pas été retenue par les Nations Unies⁹³.

L'inventaire de très nombreuses conventions, accords auquel a procédé Roland Nussbaum dans son rapport, a pour intérêt de montrer que le droit international est extrêmement parcellisée et s'appuie sur des textes qui ressortent à la fois du changement climatique, du développement durable, de l'alimentation, des droits de l'Homme.....

Ce droit international est aussi peu apte à permettre la prise en compte des « réfugiés climatiques » ou des « déplacés environnementaux »⁹⁴. D'ores et déjà, la question de la définition d'un statut international se pose avec une certaine acuité, si l'on en juge du refus opposé par le Gouvernement australien à l'égard de la demande d'asile de la population de l'île de Tovalu menacée de submersion⁹⁵.

Il faudrait ajouter à cette longue énumération un aspect important déjà relevé au plan national : celui des conséquences sanitaires des catastrophes naturelles.

Toutes ces conventions et accords sont mis en œuvre par différentes institutions spécialisées des Nations Unies et organisations régionales⁹⁶. A cet égard, une catastrophe de l'ampleur du tsunami en 2004 a pu mettre en relief les graves lacunes en matière d'alerte précoce aux populations mais aussi les difficultés de coopération entre les différentes institutions spécialisées, ONG tant dans les domaines des secours, de la reconstruction que des financements apportés aux états et aux populations sinistrées.

Comme c'est le cas d'ailleurs pour le droit de l'environnement dans son ensemble, le droit international des catastrophes naturelles se caractérise par sa grande réactivité à l'évènement et une assez grande inertie entre deux catastrophes naturelles. A titre d'exemple, c'est le séisme de Kobé en 1989 qui a donné naissance au programme des Nations Unies « Disaster risk reduction » ; c'est encore le tsunami qui a conduit à l'accord cadre de Hyogo en 2005.

Comme cela a déjà été noté dans la première partie, la stratégie d'adaptation du changement climatique paraît devoir influencer de façon déterminante à l'avenir le droit international, qui est encore dans une phase de construction et à la recherche d'une unité pour ce qui concerne les catastrophes naturelles et d'origine humaine.

92 Cf. notamment Le Monde « L'extrême frustration de l'ONU face à la catastrophe birmane »

93 Le Monde, « L'ONU défavorable à une ingérence humanitaire », 9 mai 2008, p. 4 : cet article note que la Russie et la Chine appuyées par un certain nombre d'états (Viet Nam, Afrique du Sud) ont rejeté catégoriquement le principe que la « question birmane » soit abordée au sein du Conseil de sécurité. Dans le cadre de ces dissensions, un représentant chinois a feint de se demander si le Conseil de sécurité avait été saisi lors de la canicule en France en 2003 !

Cf. aussi Le Monde, interview de F. BOUCHET-SAULNIER, directrice juridique de Médecins sans Frontières, « Désastres, droit d'ingérence et souveraineté des États », 22 mai 2008, p. 18

94 Projet de convention relatif au statut international des déplacés environnementaux élaboré par le CRIDEAU – Faculté de droit de Limoge et le CRDP (Centre de recherche sur les droits de la personne).

95 Cf. projet de recherche de la Commission européenne EACH-FOR (Environmental Changes and Forced Migration Scenario)

96 Les organisations régionales sont nombreuses mais très inégalement développées. Très discrète à l'occasion de la catastrophe birmane, l'association des pays du sud est asiatique a élaboré un projet d'accord de coopération et d'assistance mais qui n'a pas pu entrer en vigueur, faute d'avoir été notifié par un nombre suffisant d'états. C'est surtout au sein de l'organisation des états américains (OEA) que se sont développés de nombreux accords de coopération et d'assistance ; un fonds d'assistance pour les situations de crise a été créé au sein de l'OEA.

En conclusion, deux points importants paraissent devoir être soulignés :

- le premier tient à la dynamique importante qui découle du cadre d'action de Hyogo, adoptée en janvier 2005 par les Nations Unies. Depuis cette date, une plate-forme mondiale pour la réduction des risques de catastrophe a été créée au sein des Nations Unies. L'Assemblée générale des Nations Unies a incité les organisations régionales à la mise en application du cadre d'action de Hyogo et les états membres à la mise en place de plate-formes nationales ; plus d'une centaine de plate-formes nationales a été ainsi créée. Des perspectives extrêmement intéressantes de coopération s'offrent, par le réseau des plate-formes nationales dans le domaine de la recherche et des études et de la détermination de stratégies communes⁹⁷.
- le second point qui se situe en relation directe avec le cadre d'Hyogo, résulte de l'accent mis par la Commission européenne en matière de coopérations et d'assistance avec les états tiers, en matière de catastrophes naturelles ou d'origine humaine⁹⁸.

Au niveau du droit communautaire, à l'exception du programme européen de prévention du risque inondation présentée par Frédérique Martini, le constat a été fait de l'absence d'une véritable stratégie européenne dans le domaine des risques naturels.

En effet, le contraste est grand avec les risques industriels où les deux grandes directives européennes « SEVESO II » et « IPPC » ont déterminé un régime homogène de gestion et de contrôle des risques industriels pour les établissements les plus dangereux et un « catalogue » européen des meilleures technologies disponibles pour les établissements industriels et agricoles les plus importants. Ce constat d'absence d'approche stratégique au niveau communautaire dans la prévention des catastrophes est partagé. En effet, il est mis en avant par la Commission européenne, elle-même, dans sa communication du 23 février 2009⁹⁹. En effet, les actions de l'Union européenne dans le domaine des risques naturels ont été tardives et réactives. En effet, c'est à la suite des inondations survenues en Europe Centrale durant l'été 2002 qui ont gravement atteint le patrimoine culturel et économique de l'Allemagne, de l'Autriche et de la République Tchèque, que l'Union européenne a d'une part mis en chantier un projet de directive « Inondation » et d'autre part a adopté le règlement CE n° 2012/2002 du Conseil du 11 novembre 2002, instituant un fonds de solidarité.

Le caractère erratique des actions européennes dans le domaine des risques naturels a été illustré par Christian Pinaudeau dans son rapport sur la politique de prévention des incendies de la forêt en Europe. En effet, après l'annulation par la Cour de justice des communautés européennes du règlement 2185/92 « Incendies de forêt », pour défaut de base légale, la prévention des incendies de forêt, après avoir été intégrée sous des aspects très partiels, dans un nouveau règlement « Focus forest » a été, en fin de compte, inséré dans le règlement CE n° 614/2007 du 23 mai 2007 « LIFE + », dans le troisième volet relatif à l'information et à la sensibilisation. S'il est vrai que la prévention des incendies de forêt est éligible au titre du FEADER, on peut certainement estimer que les crédits mis en jeu et l'absence d'un instrument juridique autonome, ne sont pas à la hauteur des enjeux représentés par l'impact économique et social qui s'attache aux grands incendies de forêt dans les états de l'Europe du sud¹⁰⁰.

Concernant la forêt, cette observation vaut également pour le risque tempête. En effet, après « Lothar » en 1999, dix ans après, la tempête « Klaus » a entraîné des dommages qui risquent d'être irréversibles au patrimoine forestier et à « l'économie » du pin maritime¹⁰¹.

De même, peut-on relever le caractère inadapté aux incendies de forêt, des seuils financiers conditionnant les aides du fonds de solidarité de l'Union européenne¹⁰². En effet, le seuil fixé par le règlement correspond

97 MEEDDAT et Association Française pour la Prévention des Catastrophes Naturelles, des catastrophes du passé au défi du changement climatique en Europe, Paris, 26-28/11/2008.

98 Cf. Communication de la Commission européenne du 23/02/2009 des catastrophes naturelles ou d'origine humaine.

99 Cf. Ibidem, Communication de la Commission européenne du 23/02/2009, voir aussi « Résolution du Parlement européen du 16/02/2008 sur le renforcement de la capacité de l'Union européenne en cas de catastrophe.

100 Cf. Rapport de S. PAPAPOLYCHRONIOU – Le paradoxe de la non protection des forêts en Grèce.

101 Il convient de noter que le gigantesque chablis entraîné par la tempête Klaus a toutes chances d'avoir un effet aggravant sur les incendies de forêt.

102 Règlement CE n° 2012/2002 du Conseil du 11/11/2002 instituant le fonds de solidarité de l'Union européenne.

à des dommages estimés à plus de trois milliards d'euros ou à plus de 0,6 % du revenu national brut. Ces seuils, en effet, ont été déterminés par référence aux grandes inondations de 2002 et aux dommages économiques entraînés par des états comme l'Allemagne (10 milliards d'euros et plus de 2000 entreprises sinistrées).

Les dommages entraînés par les incendies de forêt dans les états de l'Europe du Sud sont sensiblement moins importants en termes financiers ; les zones urbaines et les centres industriels étant moins vulnérables aux incendies de forêt¹⁰³. En revanche, les conséquences des incendies de forêt en termes d'impact sur la biodiversité et sur les services écologiques, sont particulièrement importantes. Les dommages créés peuvent être irréversibles mais ils ne sont pas monétarisés et ne sont pas pris en compte dans les critères de déclenchement des aides européennes.

Au titre des critiques qui peuvent être globalement adressées à l'Union européenne, on peut faire état des très nombreux programmes de recherche et de la multiplicité de réseaux constitués à différents niveaux (recherche, coopération transfrontalières, vulnérabilité urbaine) et selon différentes thématiques (risque inondation, risques littoraux, risque sismique, changement climatique, réfugiés climatiques, ...) pour lesquels il y a un manque de lisibilité et des difficultés d'accès aux informations. De plus, l'articulation est assez faible entre ces programmes et les études et le niveau décisionnel local¹⁰⁴. Il convient, à cet égard, de noter que la création du groupement européen de coopération territoriale (GECT), par le règlement (CE) n° 1082/2006 du 5 juillet 2006, offre des opportunités intéressantes en matière de risques naturels. Cet instrument doté d'une grande souplesse partenariale peut constituer le support d'une coopération transfrontalière associant structures publiques, collectivités territoriales et établissements de recherches et universités.

Ce schéma tend à être bouleversé : changement climatique et risques naturels sont en train d'investir largement le droit communautaire.

La prévention du risque inondation repose, ainsi que l'a montré F. Martini, sur un programme déjà largement étoffé. Le commentaire consacré au projet de directive relative à l'évaluation et à la gestion du risque inondation - la directive n'étant pas encore publiée aux dates du colloque - a permis de bien mettre en évidence les enjeux d'un texte innovant à bien des égards. La transposition de cette directive devrait être opérée en France avant la fin novembre 2009 et elle devrait revêtir la forme d'une loi et d'un décret en Conseil d'État. Cette transposition est en cours dans les autres états membres, deux projets de loi ont été récemment soumis au Parlement néerlandais¹⁰⁵. Sans bien sûr revenir sur l'analyse de cette directive européenne, plusieurs aspects importants doivent être soulignés.

Ce texte qui est corrélé à la directive cadre du 23 octobre 2000 sur l'Eau, privilégie une approche transversale. Les objectifs de la politique de prévention du risque inondation s'étendent désormais à l'environnement, à la santé, au patrimoine culturel ainsi qu'au changement climatique. Cette transversalité s'inscrit également dans la prise en compte par les cartes de risques, des enjeux économiques jusqu'alors absents ou figurant à titre expérimental dans les documents de planifications existants. Ces cartes permettront aussi d'avoir une meilleure appréhension des activités industrielles à risque dans les zones inondables et des effets « domino » qui pourraient en résulter.

En outre, une coordination devra être établie entre les futurs plans de gestion du risque d'inondation et les plans ORSEC. Les innovations résident aussi dans les nouveaux outils utilisés (analyse coûts-bénéfices), les approches socio-économiques (réduction de la vulnérabilité) et un mode de gouvernance partagé entre le préfet coordonnateur de bassin et le président du Comité de bassin. L'opportunité est ouverte, à l'occasion de cette transposition et de l'établissement des plans de gestion du risque inondation, d'assurer une meilleure articulation entre les différents documents de planification qui se rapportent à l'eau, y compris les documents d'urbanisme¹⁰⁶.

103 A noter que le Portugal en 2003 a bénéficié d'une aide au titre du fonds de solidarité; Cf. Rapport de la Commission sur le fonds de solidarité 2002-2003, 26/05/2004.

104 Cf. intervention orale de S. BIDAULT - CEPRI

105 Cf. Rapport de Robert SLOMP

106 Cf. Rapport de F. MARTINI

Bien que se situant à un niveau infra-juridique, l'entrée en vigueur en 2010 de l'EUROCODE 8 représente aussi un exemple particulièrement intéressant d'une harmonisation européenne des règles sismiques concernant les ouvrages neufs et les bâtiments existants¹⁰⁷. Le récent séisme dans les Abruzzes a une nouvelle fois montré la vulnérabilité de bâtiments n'ayant pas intégré les règles sismiques ; lesquelles après avoir été renforcées en 2005 après le séisme intervenu en Ombrie, ont vu leur application différée en 2010, sous la pression de groupes d'intérêt (cf art Le Monde, 14 avril 2009).

D'autres exemples témoignent également de cette avancée importante et rapide du droit communautaire. Tout en ayant un objet plus large que les risques naturels, le projet de directive cadre pour la protection des sols adapté en première lecture par le Parlement européen le 14 novembre 2007, contient des dispositions qui visent à faire l'inventaire et organiser la protection de zones d'érosion, de glissement et d'affaissement de terrain (dont les sites miniers)¹⁰⁸.

La directive 2007/2/CE du 14 mars 2007 établissant une infrastructure d'information géographique dans la Communauté européenne (INSPIRE) présente un intérêt majeur pour le recueil harmonisé d'informations géographiques et le partage des données entre états concernant les « zones à risque naturel ». C'est en direction également de l'évaluation économique que se tourne également la Commission européenne.

Au titre du droit de la responsabilité, il y a lieu de relever que les dommages environnementaux ou la menace imminente de ces dommages résultant de phénomènes naturels « de nature exceptionnelle, inévitable et irrésistible », sont exclus du champ d'application de la directive 2004/CE du 21/04/2004 sur la responsabilité environnementale (cf art.4). La loi de transposition du 1/08/2008 a ajouté à cette exclusion, les activités dont l'unique objet est la protection contre les risques naturels majeurs et les catastrophes (C. envir., art. L. 161-2). Il convient, en revanche de s'interroger sur l'application de ce nouveau régime de responsabilité environnementale aux cas de réduction du champ d'expansion des crues par l'urbanisation ou à raison des activités d'exploitation de matériaux alluvionnaires ou de création d'infrastructures. En effet, ces champs d'expansion des crues qui tendent souvent à recouper les périmètres des sites Natura 2000, ne constituent-ils pas des « services écologiques » au sens de la directive européenne.

Enfin, c'est dans un cadre plus global que la Commission européenne a entendu se doter d'une stratégie communautaire couvrant à la fois le champ des catastrophes naturelles et d'origine humaine, comme c'est d'ailleurs le cas pour l'accord-cadre de Hyogo. Cette stratégie, on pourrait en émettre la réserve, ne repose pas sur la création d'instruments financiers nouveaux. Elle préconise, par contre, d'améliorer l'intégration de la prévention des catastrophes dans les programmations nationales et communautaires¹⁰⁹.

Toutefois, l'hypothèse a été émise dans le cadre du paquet « climat-énergie » d'affecter une certaine quotité de la vente des futurs quotas démission de gaz à effet de serre à des actions de prévention et d'adaptation au changement climatique. Dans ce sens, différentes propositions ont été émises par Roland Nussbaum en optimisant le partenariat public-privé.

Cette stratégie mise avant tout sur la circularité et le décloisonnement des politiques et des acteurs. Il s'agit, dans cet esprit, de mettre en œuvre « une fertilisation croisée » des pratiques, des procédures utilisées pour les catastrophes naturelles et les catastrophes d'origine humaine. Le propos consiste aussi à s'appuyer sur des outils de type économique tels que les directives « marchés publics ». On relèvera aussi, la perspective visant à élargir le champ de la procédure d'évaluation environnementale aux domaines des risques naturels, jusqu'ici peu concernés.

Enfin, la question se pose aussi de savoir comment inciter les entreprises à investir de façon plus significative dans la réduction de la vulnérabilité. Ne pourrait-on pas intégrer, comme on l'a fait pour le thermique, la

107 Cf. Rapport de G. VERRHIEST-LEBLANC et de G. JACQUET, l'EUROCODE 8 constitue une norme européenne qui devra être publiée sous forme de normes NF. L'entrée en vigueur de l'EUROCODE 8 exige aussi la modification

108 Communication de la Commission « Stratégie thématique en faveur de la protection des sols », 22/09/2006.

109 C'est déjà le cas, en France, où dans de nombreuses régions, les programmes opérationnels FEDER ont intégré des actions de connaissance, d'étude et de sensibilisation dans le domaine des risques naturels. En outre, de nombreux programmes Interreg ont permis de développer des actions transnationales de grand intérêt (risques littoraux, incendies de forêt, ...).

notion de « précarité sismique » pour fonder juridiquement une aide réservée au bâti ancien et aux populations défavorisées.

Les dernières observations concernent les politiques de prévention des risques naturels de certains états membres de l'Union européenne.

A partir d'un échantillon, certes limité, il est possible de dégager certaines tendances et s'autoriser à des comparaisons avec le droit des risques naturels en France.

Dans différents états membres de l'Union européenne se pose avec une certaine acuité la question de l'articulation entre le niveau de l'expertise scientifique et le processus de décision. Des initiatives diverses ont été prises - on peut citer à titre d'exemple, la création en 2007 par le ministère allemand de la recherche, d'un centre d'études et de recherches sur le climat et les catastrophes naturelles - dont le rôle principal est d'assurer l'interface concernant la stratégie d'adaptation au changement climatique entre le secteur de la recherche et les décideurs locaux ; il en est de même, aussi, aux Pays Bas.

D'une façon générale, se pose la question de savoir comment intégrer les incertitudes liées à des modélisations présentant un caractère global dans le processus de décision au plan local en tenant compte de l'acceptabilité des populations.

Comme c'est le cas en France depuis la communication en Conseil des ministres du 13 février 2009, différents états membres ont défini une stratégie d'adaptation au changement climatique et se sont engagés, aussi dans le cadre de programmes mobilisant des moyens publics importants. C'est aussi, le cas pour des grandes villes, notamment le grand Londres, qui ont programmé parfois des investissements importants et aussi mis en place des actions spécifiques de protection du patrimoine culturel; on peut citer l'exemple du PPRI de Paris pour ce qui concerne la protection des collections des musées nationaux.. En l'état actuel des choses, chaque état membre décide unilatéralement quel est le risque acceptable¹¹⁰. Cette définition du risque acceptable pour les populations est déterminée selon les états de façon très variable, elle se fait par voie législative aux Pays Bas¹¹¹ ou de façon beaucoup moins « formelle » dans d'autres états ; c'est le cas en France.

Certains états, c'est le cas notamment pour la Suisse, mettent en œuvre un concept de « sécurité différenciée » ; le risque acceptable et le niveau de protection varieront suivant les enjeux. Dans ce cadre, différents états recourent aux analyses coûts-bénéfices pour déterminer le risque acceptable. Se posent alors des questions d'éthique, doit-on accepter d'assurer une moindre protection à une maison de retraite par rapport à une école maternelle ?

La gouvernance des risques naturels reflète aussi une grande diversité entre états. Celle-ci repose au premier chef sur le plus ou moins grand degré de décentralisation. Ce degré est important dans des états à structure fédérale comme en Allemagne ou bien en Espagne où les communautés autonomes disposent de compétences exclusives en matière de prévention des risques naturels et de sécurité civile¹¹². Il peut s'agir d'un obstacle au niveau de la coopération transfrontalière entre états membres, notamment dans le cadre de la gestion de crise.

Au niveau de l'organisation institutionnelle, comme c'est le cas en France avec la création du MEEDDAT, le changement climatique a représenté un important vecteur de réforme des structures administratives en Europe (Grande-Bretagne, Allemagne, ...).

Ainsi que le souligne Robert Slomp dans son rapport, la transposition de la directive européenne du 23 novembre 2007 relative à l'évaluation et à la gestion du risque, en raison de sa transversalité, aura pour

¹¹⁰ Cf. Livre vert de la Commission européenne sur l'adaptation au changement climatique en Europe : les possibilités d'action de l'Union européenne, 29/06/2007. Dans ce rapport la Commission conclut à un besoin d'harmonisation des stratégies d'adaptation et à une solidarité entre états membres.

¹¹¹ Cf. Rapport de R. SLOMP

¹¹² Cf. Yvette VEYRET, Gérard GARRY et autres « Risques naturels et aménagement en Europe », Armand COLIN, 2004

effet de renforcer de façon notable la coopération entre les trois départements ministériels concernés. En ce sens la gestion du risque représente une ardente obligation pour les états dans la mise en oeuvre d'une nouvelle Gouvernance.

D'autres différences sensibles concernent les financements consacrés à la prévention des risques naturels par les différents états : les Pays Bas, la Suisse consacrent déjà depuis de nombreuses années une part significative de leur budget à la prévention des risques naturels¹¹³. La France dispose à travers le fonds « Barnier » d'un outil efficace qui ne permet pas, par contre, de financer les ouvrages de protection des collectivités. On peut également mentionner l'intérêt qui s'attache aux pôles de compétitivité créés en France ; un pôle spécifiquement dédié à « la gestion des risques et à la vulnérabilité des territoires » a été créé dans la région Provence-Côte d'Azur.

Les systèmes assurantiels présentent également de fortes disparités entre la France dont la législation a rendu obligatoire l'assurance et le modèle britannique où l'assurance n'est pas obligatoire et où l'État n'intervient pas¹¹⁴. Entre les deux modèles, des réflexions s'expriment pour créer un dispositif plus incitatif, notamment à l'égard des entreprises situées dans des zones vulnérables.

Au-delà de la diversité de ces modèles dont il est difficile de se prononcer sur les avantages comparés, on relèvera comme caractéristiques communes les relations complexes et difficiles entre le droit de l'urbanisme et les risques naturels.

Ces relations complexes et le besoin d'une réforme ressentie au plan national, sont représentatives du contexte européen. Dans son rapport, Robert Slomp indique que les « outils de planification urbaine ne sont pas conçus pour résoudre les problèmes (de gestion du risque) à court terme ». Ainsi « les villes nouvelles sont encore construites dans les parties les plus basses aux Pays Bas ».

Un constat similaire peut être fait, notamment, pour la Suisse et la Grande Bretagne.

En Grande Bretagne où l'urbanisme est largement décentralisé, l'Agence de l'environnement qui est dotée de compétences en matière de risques d'inondation, se heurte depuis 1998 à des obstacles juridiques et politiques pour obliger les collectivités à intégrer les risques naturels dans les plans d'urbanisme. Les permis de construire délivrés en zone inondable et les aménagements et localisation d'entreprises dans des friches industrielles le long des fleuves, qui se sont développés dans des proportions importantes, rendent compte de l'ampleur des dommages engendrés par les grandes crues de 2007¹¹⁵.

Enfin, les problèmes posés par l'application du droit et celui des contrôles exercés doivent être soulignés. Ils ont été relevés dans le cadre de la réglementation sismique. Ils ont été analysés avec une grande rigueur dans le rapport de Sophia Papapolychroniou sur « le paradoxe de non protection des forêts en Grèce ». Au-delà des dispositions constitutionnelles de protection de la forêt, les incendies de forêt intervenus en 2007 ont mis en évidence les profondes carences des politiques publiques. Cette analyse ne peut manquer d'être rapprochée de celles qu'on a pu faire à la suite du récent séisme dans les Abruzzes.

Enfin, différentes réponses ont été données aux attentes de la société civile en matière d'information et de participation du public. A cet égard, la directive européenne relative à l'évaluation et à la gestion du risque d'inondation comporte des exigences élevées. Ainsi que le montre le rapport de M. Kuijpers, la rénovation de la procédure de participation aux Pays Bas s'est imposée comme une nécessité dans le cadre de la nouvelle politique intégrée de gestion du risque d'inondation ; elle implique la mobilisation de moyens financiers et humains importants pour mener à bien la politique de « dépollérisation » initiée aux Pays-Bas ; ce qui en soi représente une « révolution culturelle ». Cette exigence croissante de participation du public à la définition et à la mise en oeuvre de la politique de prévention des risques qui s'intègre dans une

113 0,5 % à 0,6 % du PIB

114 Cf. Rapport de R. NUSSBAUM

115 Cf. Sylvia TUNSTALL – La gestion des inondations en Angleterre – dans l'ouvrage collectif « Risques naturels et aménagements », *ibidem supra*

logique forte de développement durable, n'est pas sans soulever certaines contradictions. A cet egard, Yves Jégouzo, a relevé que ces nouvelles exigences procédurales (l'évaluation environnementale, la concertation, la participation du public), si elles répondaient en tous points aux exigences du développement durable et de la charte constitutionnelle de l'environnement ne sont pas sans présenter un caractère paradoxal par rapport au mouvement de simplification administrative et à l'application de la Revue générale des politiques publiques. Ne se trouve-t-on pas en présence du syndrome de « double bind » ou de « double impasse », bien connu dans le domaine des sciences humaines et, notamment de la psychanalyse ? Ce « noeud Gordien », ne peut-être aisément tranché, l'exemple des Pays-Bas, d'une participation « confectionnée sur mesure », peut constituer une référence utile au plan européen.

Les données recueillies, les analyses rassemblées ont permis de mesurer les progrès récents dans le domaine du droit international depuis l'accord cadre de Hyogo et dans celui de l'émergence rapide et significative d'une « Europe des risques ». Tant au niveau international que communautaire, tend à émerger une stratégie commune aux catastrophes naturelles et aux catastrophes d'origine humaine. Ces analyses aussi, ont permis d'identifier les obstacles et montrer les progrès à accomplir dans le sens de l'harmonisation des politiques publiques et d'une plus grande solidarité entre états membres tant dans les domaines de la connaissance et de la recherche, de l'alerte (exemple des tsunamis), de la culture du risque, de la gestion de crise et, de façon primordiale, en ce qui concerne l'adaptation au changement climatique.

Au plan juridique, ce colloque montre le besoin de renforcer la place du droit jusqu'au sein des instances d'expertise scientifique au plan international. Pourquoi n'y aurait-il pas des experts juridiques au sein du GIEC ? Un des buts recherchés aussi est d'ouvrir la voie à des recherches en droit comparé qui conditionnent en grande partie les progrès et l'assise juridique solide d'un droit des risques encore en construction et à la recherche d'unité.

Correctif et complément sur

**Le programme d'action
de l'union européenne
pour la gestion
du risque d'inondation**

Le programme d'action de l'union européenne pour la gestion du risque d'inondation

Addendum – juillet 2009

III - 4 Plans de gestion des risques d'inondation

Lire

« La coordination avec la Directive cadre sur l'eau est à privilégier ».

à la place de

« La coordination avec la DCE sur l'eau est à privilégier ».

III - 5 Calendrier de mise en oeuvre de la Directive

Lire

« réalisation de l'évaluation préliminaire du risque d'inondation pour le 22 décembre 2011 »

à la place de

« réalisation de l'évaluation préliminaire du risque d'inondation pour le 22 décembre 2001 »

IV - Application en france

Chapitre annulé et remplacé par ce qui suit

« La Directive est entrée en vigueur le 26 novembre 2007.

Les États membres doivent la transposer en droit national en vue de son application sur le territoire du pays, avant le 26 novembre 2009.

La politique française de gestion du risque inondation actuelle s'appuie sur des outils qui couvrent l'ensemble des composantes de la prévention des risques naturels.

Ces outils sont performants, et la France est en avance sur certains champs par rapport aux autres pays européens (notamment dans le domaine de la vigilance, de l'information et de l'interdiction de construire sur certains territoires).

La politique actuelle a nécessité de gros efforts de mise en place en particulier sur les risques d'inondations par débordement de cours d'eau. Elle a constitué un réel progrès en étant largement relayée par les acteurs locaux. Aujourd'hui néanmoins une rénovation et une mise en cohérence d'ensemble est nécessaire, compte tenu de plusieurs facteurs (dont la nécessité d'aborder mieux la question des submersions marines et du ruissellement en milieu urbain ou rural notamment). Par ailleurs, il est nécessaire de renforcer le pilotage global des opérations de prévention des risques d'inondation afin qu'il permette les interventions réglementaires et financières des autorités publiques de manière ordonnée et ciblée, avec une approche

d'ensemble et de long terme, transparente, priorisée et hiérarchisée, de la gestion des inondations sur le territoire.

Enfin, après une période de relance et de foisonnement des projets, la structuration des collectivités pour agir par bassin ainsi que la coordination des actions sont à améliorer.

Dans ce contexte, l'objectif de l'État est de faire progresser la gestion des risques d'inondation en France, en focalisant sur la réduction des conséquences négatives potentielles des inondations, dans une optique de développement durable, et en prenant en compte les effets du changement climatique. Il s'agit de concentrer les efforts de l'État sur les territoires identifiés comme prioritaires, de manière transparente et selon des critères de sélection partagés, et en privilégiant l'implication de tous les acteurs de la gestion des risques d'inondation, et en particulier les collectivités territoriales.

Pour cela il faut se donner les moyens d'objectiver le débat au plan national grâce à un état des lieux et à la définition des critères de détermination des territoires prioritaires où l'action publique doit être renforcée et mieux coordonnée.

C'est dans cet esprit et avec cet objectif que les travaux pour la transposition de la directive inondation et la préparation de sa mise en oeuvre ont été menés en 2008 et 2009.

La conception des orientations de mise en oeuvre laisse une place importante à l'information du public et à la participation des parties concernées, en premier lieu les collectivités territoriales.

Les options fondatrices retenues pour la mise en oeuvre sont les suivantes.

1. L'évaluation et la gestion des risques d'inondation visent à réduire les conséquences négatives potentielles pour la santé humaine, l'environnement, les biens, dont le patrimoine culturel, et l'activité économique, associées aux inondations conformément à la 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.
2. Une inondation est une submersion temporaire par l'eau de terres émergées en temps normal, quelle qu'en soit l'origine, à l'exclusion des inondations dues aux réseaux de collecte des eaux usées et des eaux pluviales.
3. Le district hydrographique de la DCE est retenu comme unité de gestion au sens de la directive inondation, et le préfet coordonnateur de bassin (PCB) comme autorité administrative compétente pour sa mise en oeuvre et son rapportage.
4. L'évaluation préliminaire des risques d'inondation (art. 4) est réalisée sur chaque district hydrographique, sous maîtrise d'ouvrage État avec l'aide des partenaires du bassin, en utilisant l'existant au maximum (notamment AZI, études localisées, ...)
5. On introduit une notion nouvelle de « territoire à risques d'inondation importants » (TRI) sélectionné selon des critères issus de l'évaluation préliminaire des risques d'inondation, établis en concertation avec les parties intéressées sur le bassin et affichés ; des critères nationaux « minimum » (tronc commun) seront fixés par l'État, mais ces critères seront adaptés aux particularités locales (liées en particulier aux aléas ruissellement et tsunamis) ; la liste des TRI retenus sur un district hydrographique est arrêtée par le préfet coordonnateur de bassin.

Un objectif de réduction des dommages potentiels est établi pour chaque TRI.

Cette étape importante du processus permet de concentrer les efforts publics sur les secteurs jugés prioritaires par les enjeux et/ou dangers qu'ils présentent. Cela permet :

- d'identifier les cibles qui feront l'objet d'une intervention prioritaire de l'État ;
 - de limiter à ces territoires, en nombre et étendues réduits, la réalisation de cartographie des surfaces inondables et des risques d'inondation (art. 6).
6. La cartographie des surfaces inondables et des risques d'inondation est réalisée pour les TRI sous maîtrise d'ouvrage État (sous l'autorité du préfet coordonnateur de bassin) avec exploitation des études et données (de l'État ou des partenaires) existantes.

7. Les plans de gestion des risques d'inondation (PGRI) sont élaborés à l'échelle du district hydrographique, afin de leur faire jouer un rôle de prescripteur d'orientations fondamentales et de dispositions faïtières en matière de gestion des inondations, pour les territoires à risques d'inondation potentiellement importants. Le plan de gestion des risques d'inondation est un document faïtier à l'échelle du bassin qui encadre l'atteinte de deux objectifs principaux :

- décliner la politique nationale de gestion des risques d'inondation sur l'ensemble du district, avec pour objectif minimum la non aggravation des dommages potentiels dus aux inondations,
- mettre en oeuvre une politique adaptée pour le traitement des risques sur les TRI qui permette la diminution des dommages potentiels sur ces TRI.

Les PGRI sont composés de documents directeurs pour les différentes composantes de la gestion des risques liés aux inondations, sur le bassin. Le PGRI encadre et organise ; il ne crée rien de nouveau en lui-même. Ils sont établis sous la conduite du préfet coordonnateur de bassin qui prend l'avis du Comité de bassin.

Les orientations fondamentales et dispositions que le PGRI édicte sont ensuite traduites en objectifs par TRI et appliquées localement dans des stratégies locales de gestion du risque inondation adaptées au terrain, à échelle plus fine et portées par les acteurs locaux.

Cela prend la forme de programmes de mesures pour la gestion des risques d'inondation élaborés là où cela est possible sous la conduite de préférence d'un collectivité ou un groupement de collectivités représentative sur le territoire concerné.

Les mesures peuvent être faïtières pour tout le bassin (prévision des crues) et/ou destinées à un TRI en particulier (par exemple : la réalisation d'un PAPI pour traiter un TRI particulier, l'élaboration d'une cartographie de l'aléa dans une zone non couverte,...). Ces mesures peuvent être spécifiques pour différents territoires et différents types d'aléas.

Ces orientations sont traduites pour partie dans les textes de transposition : une loi et un décret en conseil d'État. »

Ressources, territoires, habitats et logement
Énergie et climat Développement durable
Prévention des risques Infrastructures, transports et mer

**Présent
pour
l'avenir**

**Direction Générale
de la Prévention
et des Risques**

Arche Nord
92055 La Défense cedex