

La littoralisation de la compétence Gemapi : l'extension du domaine de la lutte aux risques côtiers

Les Epci à fiscalité propre se sont vu confiés de nouvelles missions face au recul du trait de côte et en matière de lutte contre les submersions marines, sans pour autant disposer des leviers décisionnels nécessaires. Si la compétence Gemapi ne semble fixer que des obligations de moyens à l'égard du premier phénomène, il en va différemment en matière de lutte contre les submersions marines.

Depuis 2018 ¹, les établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre (Epci-FP) exercent la compétence relative à la gestion des milieux aquatiques et à la prévention des inondations (Gemapi). Comme son nom l'indique, cette compétence poursuit un double objectif : environnemental, pour la finalité gestion des milieux aquatiques (Gema) ² et urbain, pour la finalité prévention des inondations (Pi). Inscrite dans le code général des collectivités territoriales (CGCT), dans chacun des articles relatifs aux compétences obligatoires des communautés de communes ³, des communautés d'agglomération ⁴, des communautés urbaines ⁵ et des métropoles ⁶, elle recouvre quatre missions dont le contenu est défini à l'article L. 211-7 I du code de l'environnement. Il s'agit, sur les douze rubriques que compte cette disposition, de celles relatives à : « 1°) l'aménagement d'un bassin ou d'une fraction de bassin hydrographique ; 2° l'entretien et l'aménagement d'un cours d'eau, canal, lac ou plan d'eau, y compris les accès à ce cours d'eau, à ce canal, à ce lac ou à ce plan d'eau ; 5° la défense contre les inondations et contre la mer ; 8° la protection et la restauration des sites, des écosystèmes aquatiques et des zones humides ainsi que des formations boisées riveraines ». La protection du littoral ⁷ apparaît comme une composante à part

Philippe Marc
Docteur en droit
Avocat au barreau
de Toulouse

Frantz Mynard
Maître de Conférences
en histoire du droit,
université de Nantes
Directeur adjoint
du Centre de droit
maritime et océanique
(CDMO EA 1165)
Membre du Comité
scientifique du GIS
Histoire et sciences
de la mer

entière de la Gemapi, qui ressort du libellé de la mission 5°. Toutefois l'aspect relatif à la « défense contre la mer » a suscité bien des questionnements d'élus locaux et de parlementaires.

C'est d'ailleurs à l'occasion d'une réponse ministérielle du 1^{er} septembre 2016 ⁸ que les élus du littoral ont découvert à ce sujet la doxa ministérielle, qui étendait le domaine de la compétence à la gestion du trait de côte : « L'alinéa 5° portant sur la défense contre la mer doit être interprété comme englobant, notamment pour les côtes basses, les opérations de gestion intégrée du trait de côte contribuant à la prévention de l'érosion des côtes notamment par des techniques dites *souples* mobilisant les milieux naturels, ainsi que des techniques dites *dures* qui contribuent à fixer le trait de côte ou ralentir son évolution ». Cette extension fut confirmée par la

note du 7 novembre 2016 relative à la Stratégie d'organisation des compétences locales de l'eau (Socle) ⁹.

Cette dimension nouvelle conférée à la compétence n'a pas manqué de susciter, sinon des réserves, du moins de nombreuses réflexions de la part des Epci-FP littoraux, qui continuent de s'interroger sur la nature et la portée des obligations mises à leur

1. La loi n° 2014-58 du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles avait prévu que la compétence Gemapi devenait obligatoire au 1^{er} janvier 2016. Ce délai a été reporté au 1^{er} janvier 2018 par l'article 76 de la loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République (NOTRe).

2. Le présent article ne traitera pas de cet aspect de la compétence qui renvoie au bon état des masses d'eau côtières et de transition. Ph. Marc, C. Charles, La compétence Gemapi : les tribulations du législateur en l'absence de définition légale du « grand cycle de l'eau » : Dr. Env. 2018, n° 264.

3. CGCT, art. L. 5214-16.

4. CGCT, art. L. 5216-5.

5. CGCT, art. L. 5215-20

6. CGCT, art. L. 5217-2

7. « Le littoral est une entité géographique qui appelle une politique spécifique d'aménagement, de protection et de mise en valeur » (C. env., art. L. 321-1). Pour le célèbre urbaniste Paul Virilio, le littoral est « l'endroit où se rejoignent les trois éléments de la biosphère : l'atmosphère, la fin de la lithosphère et le début de l'hydrosphère. Les trois limites, la frontière même, bref un endroit exceptionnel » in Paul Virilio, *le littoral, la dernière frontière. Entretien avec*

Jean-Louis Violeau, 2013, Sens & Tonka. V. aussi S. Barone, L. Michel, *Littoral : la consécration paradoxale*, in E. Négrier, V. Simoulin (dir.), *La fusion des régions*, PUG, 2021, pp. 139-161. Ces auteurs parlent d'une entité floue et d'une agrégation d'enjeux.

8. Rép. min. à QE n° 22509 [Rapin] : JO Sénat 1^{er} sept. 2016, p. 3739. Même réponse à l'Assemblée – v. Rép. min. à QE n° 91281 [Got] : JO AN 27 sept. 2016, p. 8841.

9. Cité par le député Lionel Causse dans l'exposé sommaire d'un amendement au projet de loi Climat et résilience, l'indicateur national de l'érosion côtière (Cerema, 2018) « montre qu'environ 20 % du littoral français (hors Guyane) est en recul et révèle également que les vitesses peuvent varier fortement (jusqu'à 8 m/an pour les zones les plus touchées). Pour 11 % des côtes, on relève une avancée de trait de côte, tandis que pour 69,7 % des côtes l'évolution de trait de côte n'est pas perceptible. Ainsi, sur environ 975 communes littorales (dont 885 en métropole), 197 communes (hors Guyane) sont concernées par un recul moyen supérieur à 50 cm/an selon l'indicateur national de l'érosion côtière ». V. aussi S. Planton, G. Le Cozannet, A. Cazenave, St. Costa, O. Douez, et a., *Le climat de la France au XXI^e siècle*. Vol 5 : *Changement climatique et niveau de la mer : de la planète aux côtes françaises*. [Rapport de recherche] Ministère de l'Écologie et du développement durable, 2015.

charge. Notamment après la lecture du rapport de la mission conjointe de l'Inspection générale de l'administration (IGA) et du Conseil général de l'environnement et du développement durable (CGEDD), de novembre 2018, relatif à l'évaluation sur les conséquences de la mise en œuvre de cette compétence. À propos des risques côtiers, ses auteurs faisaient remarquer que « la logique générale de la Gemapi [...] semble insuffisamment adaptée tant pour la prise en compte de l'érosion littorale (gestion à prévoir à l'échelle d'une ou de plusieurs cellules hydrosédimentaires) que pour celle des submersions marines (notamment dès lors qu'il y a à prévoir un système d'endiguement complexe à construire ou entretenir) »¹⁰.

Pour lever les difficultés de compréhension rencontrées à l'occasion de la mise en œuvre de cette compétence, le ministère de la transition écologique et le ministère de la cohésion des territoires ont opté pour une formule de fiches présentées sous la forme de « questions-réponses »¹¹ concernant divers aspects tels que le contenu de la compétence, les responsabilités des acteurs, l'organisation territoriale, les outils, la réglementation et les financements.

C'est donc dans ce contexte de besoin de clarification que la loi n° 2021-1104 du 22 août 2021 portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets, dite *Climat et résilience*, a introduit dans le droit positif un nouvel outil « coopératif », facultatif, confié à l'autorité compétente en matière de Gemapi : la Stratégie locale de gestion intégrée du trait de côte (SLGITC)¹². Élaborée par les Epci-FP littoraux sous la forme d'une convention¹³, à l'initiative des communes concernées par le recul du trait de côte¹⁴, la stratégie peut traiter de la construction, de l'adaptation ou du maintien en l'état d'ouvrages de défense contre la mer ; des dispositifs de

suivi de l'évolution du recul du trait de côte ; de l'élaboration de la carte communale d'exposition au recul du trait de côte et des opérations d'aménagement liées au recul du trait de côte.

L'inscription de la stratégie locale dans la loi vise à lui conférer une valeur juridique certaine. Ainsi, cette stratégie devra être compatible avec les objectifs et les règles générales du schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires (Sraddet)¹⁵ et devra nécessairement s'articuler avec la stratégie locale de gestion des risques d'inondation (SLGRI). Elle pourrait même avoir un effet décisive en fonction du caractère prescriptif de ses dispositions¹⁶.

À l'occasion de l'élaboration de cette stratégie territoriale, les Epci-FP littoraux seront appelés à définir leurs ambitions, en relation avec les autres parties prenantes concernées par le recul du trait de côte, mais sans pour autant disposer de leviers décisionnels pour envisager la relocalisation d'installations situées sur des zones à risque (I). Si la compétence Gemapi ne semble, pour la gestion du trait de côte, fixer que des obligations de moyens, il en va différemment pour la lutte contre les submersions marines, qui impose de définir réglementairement des systèmes d'endiguement en fonction des enjeux territoriaux (II).

I. LA LUTTE CONTRE LE REcul DU TRAIT DE CÔTE

La lutte contre le recul du trait de côte¹⁷ s'inscrit dans un contexte général de montée du niveau des mers et des océans¹⁸, qui est

10. IGA, CGEDD, rapp. *Évaluation des conséquences de la mise en œuvre des compétences dans le domaine de la gestion des milieux aquatiques et de la prévention des inondations (Gemapi)*, nov. 2018, p. 76 et s.

11. MTES, MCT, Cerema, « Questions-réponses sur la compétence Gemapi », version du 27 mai 2019, 208 pp., 106 fiches.

12. L'intégration de la stratégie locale dans la loi résulte d'un amendement n° COM-1694 rect. adopté le 31 mai 2021, au Sénat, en première lecture, à l'initiative de la sénatrice de la Manche, Béatrice Gosselin, qui en a donné le mode d'emploi : « l'élaboration de stratégies locales est indispensable pour organiser l'action conjointe de l'État et des collectivités dans le cadre de leurs compétences respectives et sécuriser des financements sur le long terme. Pour rendre ces stratégies opérationnelles et répondre à l'urgence d'intervenir sur ces territoires, il est créé une convention de gestion du trait de côte, à l'instar de la convention de sobriété foncière, afin de mettre en œuvre une action globale et concertée entre l'État et les collectivités pour lutter contre les risques de submersions marines et d'érosion. Cette convention n'a pas vocation à se substituer aux PPRL et aux documents d'urbanisme existants mais à servir de cadre de référence pour mettre en œuvre [une] action pérenne, avec une ingénierie adaptée, des outils opérationnels performants et des financements dédiés ».

La sénatrice relevait en préambule que « depuis 2012, la stratégie nationale de gestion intégrée du trait de côte (SNGITC) est le socle des réflexions et projets menés depuis 10 ans sur le sujet de l'érosion côtière ». L'élaboration de stratégies locales constituait un des axes de cette stratégie. Pour une illustration, v. F. Boissier, *Les territoires face à l'adaptation au changement climatique* : Revue Études, sept. 2020, p. 52 : « Pour la commune de Lacanau (en Gironde), c'est toute l'économie touristique qui est menacée par ce recul du trait de côte. Elle a donc engagé depuis 2012 une démarche pour réfléchir à la relocalisation progressive des biens et des activités. [...] Elle a pu définir une stratégie transitoire de gestion du trait de côte ».

13. C. env., art. L. 321-16. Cette convention a pour objet de lister les moyens techniques et financiers mobilisés pour accompagner les actions de gestion du trait de côte.

14. C. env., art. L. 321-15. Les communes concernées seront identifiées dans une liste fixée par décret.

15. La nouvelle rédaction de l'article L. 321-14 du code de l'environnement précise que les planifications régionales de type Sraddet ou schéma d'aménagement régional (SAR) valant schéma de mise en valeur de la mer (SMVM), qui fixeraient des objectifs de moyen et long termes en matière de gestion du trait de côte devront être prises en cohérence avec les orientations de la stratégie nationale. Le schéma régional doit préciser « les règles générales d'un projet de territoire qui permet d'anticiper et de gérer les évolutions du trait de côte, portant notamment sur les mesures d'amélioration des connaissances, de préservation et de restauration des espaces naturels ainsi que de prévention et d'information des populations » et déterminer « les modalités d'un partage équilibré et durable de la ressource sédimentaire ».

16. À propos d'une stratégie régionale de gestion intégrée du trait de côte, v. TA Montpellier, 11 mars 2021, n° 1905928. Tout en rejetant la requête de la commune de Vias d'annuler la décision de l'État refusant de modifier la stratégie régionale et de subventionner un atténuateur de houle, le juge de Montpellier a estimé que les formulations impératives du document s'apparentaient à des lignes directrices pour l'instruction par les services de l'État des demandes d'autorisation de travaux sur le domaine public maritime, et de subvention de ceux-ci.

17. « Le recul du trait de côte consiste en un déplacement vers l'intérieur de la limite entre les domaines maritimes et terrestres, qui peut être lié à deux facteurs indépendants : l'érosion côtière, qui désigne un phénomène constant de perte ou de déplacement de terre, de sédiments et de roches le long du trait de côte, du fait de l'action des vagues, des courants, des marées et des impacts des tempêtes ; l'élévation du niveau de la mer, phénomène daté du début du XX^e siècle, dû à la dilatation thermique de l'eau de mer et à la fonte de glaciers et des inlandsis [...] qui contribue à amplifier l'érosion côtière », AN, rapp. n° 3995 fait au nom de la commission spéciale chargée d'examiner le projet de loi portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets, 19 mars 2021, t. II, p. 401. V. aussi Mission d'inspection interministérielle (CGEDD, IGA, IGF), rapp. « Recomposition spatiale des territoires littoraux », mars 2019.

18. Depuis 1700, le niveau de la mer à Brest a augmenté de 25 à 30 cm – données issues de l'observatoire marégraphique de Brest du Service hydrographique et océanographique de la marine (Shom), établissement public de l'État (C. défense, art. R. 3416-3). Pour le rapport à la submersion des sociétés littorales et la gestion de la submersion, v. les travaux archéologiques, historiques, géographiques et juridiques du webinaire interdisciplinaire du GIS Histoire et sciences de la mer des 26, 27 et 28 mai 2021.

appelée à s'amplifier en raison du dérèglement climatique¹⁹. Le caractère certain de ce phénomène a conduit les pouvoirs publics à ne plus le considérer, en l'absence d'aléa, comme un risque, mais davantage comme un phénomène inexorable, prévisible²⁰. C'est d'ailleurs pour traduire cette conception que la loi du 22 août 2021 a instauré dans le code de l'urbanisme des instruments spécifiques destinés à favoriser la réduction des enjeux liés à l'érosion côtière, en abrogeant dans le même temps les dispositions des plans de prévention des risques littoraux (PPRL) existants relatifs à la prévention de l'érosion (A). Cette logique nouvelle se superpose à celle du riverain menacé par l'érosion côtière contre laquelle il cherche à se prémunir par une réduction de l'aléa, au moyen d'ouvrages hydrauliques. Cette lutte contre l'aléa a pour objet, sinon d'empêcher, du moins de retarder l'éviction de son droit de propriété (B).

A. La réduction de l'aléa par les riverains : entre résistance et déchéance

1. La résistance

Les riverains sont, par nature, confrontés à l'érosion côtière. Il leur appartient, en vertu de l'article 33 de la loi du 16 septembre 1807 *relative au dessèchement des marais* de résister, par leurs propres moyens en mettant en place des ouvrages de protection de type enrochement ou épis, ou bien des actions de rechargement de sable²¹.

Depuis plus de deux siècles, la loi de 1807 constitue la base législative de référence en matière de défense contre la mer²².

19. Sénat [C. Perrin, L. Aïchi et É. Giraud], rapp. d'information fait au nom de la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées par le groupe de travail sur « les conséquences géostratégiques du dérèglement climatique », p. 28 : « Il faut insister sur le caractère durable (multiséculaire) du phénomène et sur les risques d'aggravation par le cumul des effets immédiats du réchauffement climatique avec les impacts à plus long terme, le réchauffement des mers entraînant un réchauffement du climat ». Pour le droit international et les submersions, v. le colloque organisé et dirigé par V. Boré-Éveno dans le cadre du Centre de droit maritime et océanique (CDMO) de l'université de Nantes, *Élévation du niveau de la mer en droit international, de l'adaptation à l'action*, 15 juin 2021.

20. « Le recul du trait de côte est un phénomène progressif pouvant être anticipé. Il se traduit généralement par une cinétique lente ou modérée mais peut toutefois être brutalement accéléré en cas de succession d'épisodes tempétueux comme lors des 28 tempêtes hivernales qui ont frappé la côte aquitaine durant l'hiver 2013-2014. Le phénomène de recul du trait de côte n'est pas couvert par les assurances en raison de son caractère inexorable et donc certain : il n'est pas considéré comme étant un risque du point de vue assurantiel. De surcroît, puisque le recul du trait de côte ne représente pas une menace grave pour les vies humaines (au sens de l'article L. 561-1 du code de l'environnement), il ne peut pas faire l'objet de procédures d'expropriation ni d'acquisition à l'amiable au titre du fonds de prévention pour les risques naturels majeurs (FPRNM) », indiquait ainsi l'exposé des motifs du projet de loi Climat et résilience (p. 534). Diffusé dans le cadre de l'affaire *Le Signal*, un communiqué de presse du 6 novembre 2020 de la préfète de Gironde, de la communauté de communes Medoc Atlantique et de la commune de Souliac-sur-Mer indiquait que le « risque d'érosion littorale des côtes sableuses [est] prévisible, certain, progressif et irrémédiable ». Cette position n'est pas partagée par « l'ensemble de la communauté scientifique, à la fois française et internationale [qui] a toujours considéré l'érosion côtière, et son corollaire le recul du trait de côte comme un aléa naturel du fait de son caractère imprévisible à moyen terme dans l'espace et dans le temps ». Voir la tribune rédigée à l'initiative de Catherine Meur-Ferec, Stéphane Costa, Caroline Lummet et Gaëlle Ezan, datée du 17 juin 2021.

21. S. Mandard, « Au Cap-Ferret, la flambée immobilière contre vents et marées », *Le Monde* 24-25 oct. 2021.

22. C. Meur-Ferec, V. Morel, « L'érosion sur la frange côtière : un exemple de gestion des risques » : *Natures Sciences Sociétés* 2004/3 (vol. 12), pp. 263-273.

Cette loi ancienne, jamais codifiée, donne aux riverains la responsabilité de se protéger et à l'État la possibilité d'intervenir financièrement s'il l'estime « utile et juste », en cas d'intérêt public. Cette disposition a permis de fonder une jurisprudence²³ exonérant l'État et les collectivités territoriales de toute obligation de protection des riverains de la mer, aussi bien contre l'érosion côtière que contre les submersions marines²⁴. La validité actuelle de cette jurisprudence se posera nécessairement au regard des implications réglementaires de la compétence Gemapi.

Du point de vue de la paléoclimatologie²⁵, l'élévation du niveau de la mer est un phénomène récent. La conquête des polders²⁶ et la gestion des terres exondées ont dominé le débat juridique tout au long du XXe siècle²⁷, avec la question subsidiaire de la défense du rivage contre les transgressions marines²⁸. Avec le XXIe siècle, un nouveau discours concernant la « recomposition spatiale » s'amorce, avec comme projet assumé la dépoldérisation²⁹ et le retrait des activités.

2. La déchéance

Il arrive que le riverain perde son combat contre l'océan, entraînant la déchéance de ses droits de propriété. La modification de la configuration du trait de côte peut conduire un ouvrage construit par un propriétaire riverain pour se protéger contre l'action de la mer à basculer dans le domaine public maritime. Dans le cadre d'une question de constitutionnalité posée à propos de l'article L. 2111-4 du code général de la propriété des personnes publiques (CGPPP), le Conseil constitutionnel a validé le principe de l'incorporation au domaine public maritime des ouvrages de protection en cas de progression du rivage³⁰. Ce principe est toutefois assorti d'une réserve d'interprétation qui empêche l'Administration d'imposer au propriétaire dépossédé la destruction de l'ouvrage construit : le propriétaire ayant, sur le fondement de l'article 33 de la loi du 16 septembre 1807, élevé

23. Pour l'histoire de la jurisprudence, v. CE, 17 mai 1946, Min. travaux publics c/ Cne Vieux Boucau : Lebon, p. 135 ; S. 1947, III, 9, note H.B. V. aussi F. Bouscau, *Les prés salés de la Teste-de-Buch en Aquitaine : contribution à l'histoire du domaine maritime du Moyen-Âge à nos jours*, Th. Paris II, 1988.

24. CE, 9 févr. 1972, n° 79268, Sté industrielle de tous articles plastiques : Lebon – CE, 2 mars 1984, n° 35524, 35874, Syndicat intercommunal de l'Huveaune : Lebon.

25. Pour la paléoclimatologie, et l'impact du climat sur les sociétés humaines, v. J. Jouzel et A. Foucault, *Climatologie et paléoclimatologie*, Paris, Dunod, 2021. Sur la question précise de l'élévation récente du niveau de la mer, v. J. Jouzel, O. Nouaillas, L. Bernet, *Quel climat pour demain ? : 15 questions réponses pour ne pas finir sous l'eau*, Paris, Dunod, 2015.

26. Pour la création historique des premiers polders par l'hydrographe Jan Adriaanszoon Leeghwater (1575-1650), v. C. Baars, *Leeghwater: een herwaardering* : Spiegel historicael, XXI (1986) 2-9. Pour la diffusion de ces techniques de conquêtes de terres sur la mer en France, et l'exemple spécifique de l'île de Noirmoutier sur la façade atlantique, v. F. Verger, *Notes sur l'histoire des polders du Marais Breton et de Noirmoutier, dans Société d'émulation de la Vendée*, La Roche-sur-Yon, H. Potier, 1958.

27. Les concessions d'endiguement du domaine public maritime avaient pour enjeu essentiel le transfert de propriété, v. M. Leroux, « Domaine public maritime naturel », dans P. Chaumette (dir.), *Droits maritimes*, 2021-2022, Dalloz action, p. 1265.

28. R. Rézenthel, L'érosion marine et le régime juridique des travaux de défense contre la mer : Dr. Imm. 1985, p. 326. – R. Radiguet, Érosion côtière et domanialité publique : quand la nature fait loi : RJE 2019, n° 1, p. 31.

29. Pour la dépoldérisation défensive (partielle ou totale) et le changement climatique, v. L. Goeldner-Gianella, *Changement climatique et dépoldérisation : le rôle des acteurs et le poids des représentations sociales sur les côtes d'Europe atlantique* : Quaderni, 71 | 2010, 41-60.

30. Cons. const., 24 mai 2013, n° 2013-316 QPC, SCI Pascal et a.

à ses frais une digue à la mer sur sa propriété privée ne peut pas être forcé de la détruire et d'en supporter la charge financière.

Sur le fondement de cette décision, la juridiction administrative a également précisé que ni les dispositions de l'article 33 de la loi du 16 septembre 1807, ni la réserve d'interprétation dont la décision précitée du Conseil constitutionnel a assorti la déclaration de conformité à la Constitution de l'article L. 2111-4 du CGPPP, « n'autorise le propriétaire d'une digue à la mer à entretenir celle-ci une fois qu'elle a été incorporée au domaine public maritime naturel en raison de la progression du rivage de la mer »³¹.

Les propriétaires riverains peuvent éprouver un sentiment d'impuissance devant l'ampleur du phénomène et, peut-être surtout leur exclusion de tout dispositif d'indemnisation³². En effet, l'incorporation des ouvrages de protection des propriétés riveraines dans le domaine public maritime conduit à une véritable expropriation de fait³³. En 2017, le Conseil d'État a toutefois considéré que ce dispositif n'excluait pas un droit à indemnisation pour les riverains concernés par l'érosion côtière dans le cas exceptionnel où le transfert de propriété entraînerait pour le riverain « une charge spéciale et exorbitante, hors de proportion avec l'objectif d'intérêt général de protection du rivage de la mer dans l'intérêt de l'ensemble des usagers », tout en rappelant que « ces mêmes propriétaires sont également fondés, le cas échéant, en vertu d'une jurisprudence constante, à se prévaloir d'un droit à indemnisation dans l'hypothèse où ils justifient que l'incorporation au domaine public maritime de leur propriété résulte de l'absence d'entretien ou de la destruction d'ouvrages de protection construits par la puissance publique ou de la construction de tels ouvrages »³⁴.

Par ailleurs, le Conseil Constitutionnel a considéré en 2018 que l'érosion dunaire ne figurait pas dans la liste des événements susceptibles de relever du cadre d'une procédure d'expropriation prévue par l'article L. 561-1 du code de l'environnement au motif que ce phénomène ne constituait pas une menace grave à la vie humaine³⁵.

Devant cette impossibilité de mobiliser le fonds de prévention des risques naturels majeurs (FPRNM), dit *fonds Barnier*, prévu par l'article L. 561-3 du code de l'environnement, les propriétaires de la résidence *Le Signal*, en Gironde, ont bénéficié, de façon tout à fait exceptionnelle, d'un dispositif d'indemnisation mis à la charge de l'État. En effet, l'article 64 de la loi du 30 juillet 2020³⁶ prévoit le versement d'une indemnité « à hauteur de 70 % de la valeur vénale, déterminée abstraction faite du risque d'effondrement, du bien concerné ». Considérant la nature de

cette disposition, il est possible de considérer avec Jean-François Struillou qu'il s'agit là d'une loi limitée au cas d'espèce³⁷.

B. La réduction des enjeux par les collectivités : de l'urgence d'agir à l'adaptation des territoires littoraux au recul du trait de côte

1. De l'urgence d'agir

Les maires des communes littorales constituent la première « digue institutionnelle » ayant vocation à prendre les dispositions nécessaires en raison des conséquences des érosions côtières, en vertu de leur pouvoir de police prévu par les articles L. 2212-2° et L. 2212-4 du CGCT³⁸. En effet, le maire peut, dans ce cadre, prescrire l'exécution des mesures de sûreté exigées par la prévention des accidents naturels, au nombre desquels figure l'érosion côtière³⁹.

Le Conseil d'État a rappelé les conditions de mise en œuvre de ces dispositions dans une décision de 2005. Les pouvoirs de police générale reconnus au maire s'exercent dans l'hypothèse où le danger menaçant un immeuble résulte d'une cause qui lui est extérieure ; alors que les pouvoirs de police administrative spéciale, qui lui sont conférés en vertu du code de la construction et de l'habitation, supposent que le danger provienne à titre prépondérant de causes qui sont propres à l'immeuble⁴⁰.

En 2016, la cour administrative d'appel de Bordeaux, toujours à propos de la résidence *Le Signal*, a considéré dans le contentieux opposant notamment le syndicat de copropriétaires au maire de la commune de Soulac-sur-Mer⁴¹ que ce dernier avait été diligent. Il avait bien tenu compte de l'exposition de l'immeuble à un danger grave ou imminent, et avait, par arrêtés, « mis en place un dispositif de surveillance et de contrôle de l'évolution du trait de côte devant le bâtiment » et « prescrit les mesures adaptées pour assurer la sécurité des personnes compte tenu des risques présentés ». La cour juge ainsi que les travaux sollicités, évalués « entre 9 500 000 et 17 000 000 d'euros hors taxes et dont l'efficacité ne peut pas être totalement garantie, auraient, en tout état de cause, excédé, par leur coût et leur ampleur, les « précautions convenables » au sens de l'article L. 2212-2 précité du code général des collectivités territoriales que le maire est habilité à prendre pour prévenir les accidents naturels », et juge en conséquence que ce dernier n'a pas méconnu l'étendue de ses pouvoirs de police, quand bien même la collectivité aurait

31. CAA Marseille, 21 avr. 2016, n° 14MA04602.

32. M.-L. Lambert, L. Stahl, A. Bernard-Bouissières, Risques littoraux : à la recherche d'une « juste » indemnisation par le fonds Barnier : RJE 2019, vol. 44, pp. 89-107.

33. J.-P. Orlandini, *La dénaturation des critères du domaine public*, Th. Toulouse, 2018 ; Le vent de Strasbourg souffle sur le domaine public maritime : RDP 2015, p. 621.

34. CE, 22 sept. 2017, n° 400825, SCI APS : Lebon, T.

35. Cons. const., 6 avr. 2018, n° 2018-698 QPC, Syndicat secondaire Le Signal. V. R. Hostiou, « L'expropriation pour risque naturel majeur prévisible. Quid de la prise en compte de l'érosion côtière ? », in *Le juge administratif, le littoral et la mer après la loi Élan*, LexisNexis, 2021.

36. L. n° 2020-935 de finances rectificative pour 2020, 30 juil. 2020.

37. J.-F. Struillou, Un Signal vers l'indemnisation des victimes du trait de côte : RDI oct. 2020, p. 489 ; « La non-indemnisation des victimes du recul du trait de côte, un principe qui prend l'eau », in *Le juge administratif, le littoral et la mer après la loi Élan*, LexisNexis, 2021.

38. C. Ribot, Érosion et police administrative : RJE 1/2019, pp. 15-29.

39. Ces dispositions sont susceptibles d'intéresser les 885 maires de communes concernées par le littoral qui présentent la particularité démographique d'être, en moyenne, deux fois plus densément peuplées que les autres communes. En 2006, 6,1 millions d'habitants, soit une densité de 281 habitants /km². Sénat [L. Althapé], rapp. d'information n° 265 (1999-2000), fait au nom de la commission des affaires économiques, 15 mars 2000. C. Laronde-Clérac, « Risques naturels en zones côtières et responsabilité pénale du décideur public », in *Les risques naturels en zones côtières, Xynthia : enjeux politiques, questionnements juridiques*, Presses universitaires de Rennes, 2015.

40. CE, 10 oct. 2005, n° 259205, Cne de Badinières : Lebon.

41. CAA Bordeaux, 9 févr. 2016, n° 14BX03289.

par le passé entrepris des travaux d'entretien de la dune et de réengraissement de la plage en sable pour tenter de ralentir le phénomène naturel en cause au droit de l'immeuble concerné.

2. L'adaptation des territoires littoraux au recul du trait de côte ⁴²

La loi *Climat et résilience* entend permettre aux collectivités territoriales de s'emparer du sujet de l'adaptation des territoires littoraux au recul du trait de côte.

Dans l'exposé des motifs du projet de loi, le gouvernement a justifié cette évolution : « Il s'agit de mobiliser des outils permettant aux collectivités de mener des projets d'adaptation et de recomposition urbaine, articulée avec leur politique en matière de maintien du trait de côte (ouvrages de protection, solutions fondées sur la nature, mais aussi suppression d'ouvrages, etc.) ». Ces nouvelles mesures législatives visent à prendre en compte le recul du trait de côte dans les documents d'urbanisme, au travers de zones spécifiques pour y appliquer des règles de constructibilité adaptées.

Cette évolution législative constitue une réponse au constat technique que la protection au moyen d'ouvrages ⁴³ n'est pas adaptée en termes de coût et au regard de l'aggravation du phénomène ⁴⁴. La loi entend donc favoriser l'accompagnement des territoires littoraux invités à passer d'une logique de défense contre la mer à celle de recomposition spatiale ⁴⁵.

L'article 242 de la loi modifie le code de l'urbanisme en créant un paragraphe 3 au chapitre 1, « Aménagement et protection du littoral », du titre II, « Règles spécifiques à certaines parties du territoire », du livre I, « Règlementation de l'urbanisme », qui est intitulé « Exposition au recul du trait de côte et adaptation des documents d'urbanisme ». Des douze articles qu'il comporte – de l'article L. 121-22-1 à L. 121-22-12 –, on retiendra notamment que :

- l'article L. 121-22-1 prévoit l'élaboration d'une carte locale d'exposition de leur territoire au recul du trait de côte, de façon obligatoire pour les communes listées par décret en vertu de l'article L. 321-15 du code de l'environnement dont le territoire ne serait pas couvert par un PPRL ; de façon facultative pour les mêmes communes couvertes par un PPRL prescrit ou approuvé ;
- le document cartographique du règlement du plan local d'urbanisme (PLU) ou du document en tenant lieu doit délimiter deux zones : 1° La zone exposée au recul du trait de côte à l'horizon de trente ans ; 2° la zone exposée au recul du trait de côte à un horizon

compris entre trente et cent ans ⁴⁶. Ces deux zones sont représentées par la carte locale d'exposition de leur territoire au recul du trait de côte ⁴⁷. Ce zonage est obligatoire pour les PLU incluant au moins une commune mentionnée dans le décret qui sera pris en application de l'article L. 321-15. Il doit être réalisé dans un délai d'un an après la publication du décret (art. L. 121-22-3 et L. 121-22-7) ;

- l'article L. 121-22-4 précise que, « dans les zones exposées au recul du trait de côte à horizon proche, seuls peuvent être autorisés : les travaux de réfection et d'adaptation des constructions existantes ; les constructions ou installations nouvelles nécessaires à des services publics ou à des activités économiques exigeant la proximité immédiate de l'eau, à condition qu'elles présentent un caractère démontable ; les extensions des constructions existantes, à condition qu'elles présentent un caractère démontable » ;
- l'article L. 121-22-5 dispose, enfin que, dans la zone exposée dans un horizon compris entre trente et cent ans, la démolition de toute construction nouvelle et de toute extension de constructions existantes, ainsi que la remise en état du terrain, sous la responsabilité et aux frais de leur propriétaire, sont imposées lorsque le recul du trait de côte est tel que la sécurité des personnes ne pourra plus être assurée au-delà d'une durée de trois ans. L'obligation de démolition et de remise en état est ordonnée par arrêté du maire.

II. LA LUTTE CONTRE LES SUBMERSIONS MARINES

La prévention des risques naturels liés à la submersion marine ⁴⁸ constitue, depuis la loi n° 2016-816 du 20 juin 2016 *pour l'économie bleue*, un des objectifs assignés à la loi *Littoral* ⁴⁹. Ainsi le nouvel article L. 321-1 I du code de l'environnement a été complété pour prendre en compte spécifiquement ce risque dans les politiques de protection et d'aménagement du littoral qui implique une coordination des actions de l'État et des collectivités locales.

Tout comme pour la projection du recul du trait de côte, l'article L. 121-21 du code de l'urbanisme prévoit que les documents d'urbanisme doivent tenir compte de l'existence du risque lié aux submersions marines, notamment pour déterminer la capacité d'accueil des espaces urbanisés ou à urbaniser. L'existence de ce risque se traduira par la définition d'une zone exposée au risque d'inondation ou de submersion marine qui a vocation à devenir une « zone protégée » par un ou plusieurs systèmes d'endiguement. Cette zone sera cartographiée dans l'étude de danger, après une analyse coût-bénéfice ou multicritères ⁵⁰.

La constitution du système d'endiguement implique, en pratique, de réinterroger le statut et la fonctionnalité de l'ensemble des

42. B. Drobenko, « Risques naturels en zones côtières et perspectives en droit de l'urbanisme », et C. Hutteau, « Gestion des risques littoraux : adaptation ou déplacement de populations ? », in *Les risques naturels en zones côtières*, Xynthia : enjeux politiques, questionnements juridiques, Presses universitaires de Rennes, 2015, pp. 39-54 et pp. 75-89.

43. Un inventaire national, réalisé en 2012, a permis de recenser un linéaire de 500 km d'infrastructures côtières se répartissant de la manière suivante : ouvrages de haut de plage, 407 km (81,7 %) ; ouvrages transversaux, 83 km (16,7 %) ; brises lames, 8 km (1,6 %). Concernant les ouvrages portuaires, 180 km de digues portuaires ont été répertoriées : 139 km de digues à talus (dont 113 km en enrochement naturels et 26 km avec une carapace en blocs bétons) et 41 km de digues verticales. V. rapp. d'information sur les conséquences géostratégiques du dérèglement climatique préc., note 19.

44. AN, rapp. fait au nom de la commission spéciale chargée d'examiner le projet de loi après engagement de la procédure accélérée, n° 3995, 19 mars 2021, t. II.

45. V. rapp. « Recomposition spatiale des territoires littoraux » préc. note 17.

46. C. urb., art. L. 121-22-2.

47. C. urb., art. L. 121-22-6.

48. Les submersions marines se définissent comme « des inondations temporaires de la zone côtière par les eaux d'origine marine. Leur origine est liée à une élévation temporaire du niveau de la mer et à son état d'agitation », in Sénat [O. Herviaux et J. Bizet], *Plaidoyer pour une décentralisation de la loi Littoral : un retour aux origines*, rapp. d'information n° 297 (2013-2014) fait au nom de la commission du développement durable, 21 janv. 2014.

49. L. n° 86-2, 3 janv. 1986 *relative à l'aménagement, la protection et la mise en valeur du littoral*. Proposition issue du rapport sénatorial « Plaidoyer pour une décentralisation de la loi Littoral : un retour aux origines » préc.

50. C. env., art. R. 214-116 III.

ouvrages hydrauliques existants sur les territoires pour ériger une « ligne de défense » opérationnelle et efficace contre le risque de submersion marine ou d'inondation (A). Cette opération de définition du système d'endiguement passe par la définition d'un ou plusieurs niveaux de protection et par la justification de la disposition des ouvrages hydrauliques nécessaires à la protection du territoire exposé (B).

A. La constitution du système d'endiguement

La constitution du système d'endiguement consiste à identifier parmi les ouvrages existants ceux qui sont en mesure d'être associés pour former un système de défense. Ainsi, cette étape d'investigation doit permettre la sélection des ouvrages hydrauliques appelés à participer à la formation du futur système (1), qui comprendra nécessairement une ou plusieurs digues (2).

1. La digue comme fondement du système d'endiguement

L'article R. 562-13 du code de l'environnement rappelle cette exigence. Il n'y a de système d'endiguement que s'il est constitué d'une ou plusieurs digues. Depuis l'émergence de la compétence Gemapi, la digue n'est plus un remblai comme les autres. Elle est la clé de voûte de ce nouvel ensemble désigné sous le terme de système d'endiguement. Ainsi, la digue dispose d'une définition légale, inscrite à l'article L. 566-12-1 I du code de l'environnement : « Les digues sont des ouvrages construits ou aménagés en vue de prévenir les inondations et les submersions ». C'est à partir de cette finalité traduite réglementairement dans l'acte d'autorisation de l'ouvrage que le système d'endiguement va pouvoir être édifié.

Sur le plan théorique, un système d'endiguement peut être fondé sur des enrochements. La jurisprudence a en effet considéré que des enrochements⁵¹ pouvaient être qualifiés de digue à la mer, en tant qu'ils protégeaient les propriétés riveraines de la mer. En revanche, la qualification de digue devra être repoussée lorsque les aménagements et constructions comme des murs ou des murets de clôture ou encore la pose de grillage ont pour seul objet de délimiter les propriétés⁵².

Les digues d'un territoire ont potentiellement vocation à être intégrées à un système d'endiguement. Toutefois, cette équivalence n'est pas toujours vérifiée. En effet, l'utilité de la digue à la constitution du système d'endiguement devra être étudiée et vérifiée dans l'étude de danger.

Les digues considérées comme inutiles à la protection de la zone protégée ne feront pas l'objet d'une régularisation administrative, seront disqualifiées sur le plan réglementaire et requalifiées de remblais, conformément aux dispositions de l'article L. 562-8-1 du code de l'environnement. Le VI de l'article R. 562-14 prévoit qu'une digue établie antérieurement à la date de publication du décret n° 2015-526

du 12 mai 2015 n'est plus reconnue en tant que telle si elle n'est pas incluse dans un système d'endiguement autorisé à l'une des deux dates suivantes : le 1^{er} janvier 2021 pour une digue qui protégeait plus de 3 000 personnes (classes A et B) ; le 1^{er} janvier 2023 pour les autres digues (ces deux échéances pouvant toutefois reportées de dix-huit mois dans le cas où le préfet a accordé une prolongation de 18 mois du dépôt des dossiers de demande d'autorisation du système d'endiguement – v. *infra*). Passée cette échéance, l'autorisation dont bénéficiait l'ouvrage est réputée caduque. Le propriétaire ou exploitant de l'ouvrage sera tenu de « neutraliser » l'ouvrage.

Ces dossiers de demande d'autorisation devaient être déposés le 31 décembre 2019 au plus tard pour les systèmes d'endiguement relevant des classes A ou B, et le 31 décembre 2021 au plus tard pour les autres systèmes. Les ouvrages hydrauliques associés à l'exercice de la compétence Gemapi relèveront sur le plan réglementaire de la rubrique 3.2.6.0. de la nomenclature Iota, annexée à l'article R. 214-1 du code de l'environnement.

Une réponse ministérielle récente rappelle que « par décret n° 2019-895 du 28 août 2019, un délai supplémentaire de 18 mois a été accordé pour le dépôt des dossiers de système d'endiguement dans le cadre de la procédure simplifiée, ainsi que pour la caducité des autorisations "dignes", sous réserve de l'obtention d'une dérogation auprès du préfet, cette décision étant motivée par des circonstances locales. Elle précise encore ; « Toutefois, il peut y avoir sur certains territoires des circonstances très particulières justifiant une incapacité de la collectivité à respecter les échéances. Pour ces cas, le préfet peut recourir au droit de dérogation dans les conditions prévues par le décret n° 2020-412 du 8 avril 2020, pour retarder de quelques mois les échéances de caducité des autorisations "dignes". Cette démarche peut s'envisager sous réserve que la collectivité compétente en matière de Gemapi en fasse formellement la demande au préfet, en justifiant les difficultés spécifiques rencontrées sur son territoire ; s'engage à déclarer les ouvrages dans un système d'endiguement à une échéance proche tout en s'assurant que cet ultime délai reste compatible avec la sécurité des personnes et des biens. Si la situation d'une collectivité répond à ces critères, elle est invitée à solliciter auprès des autorités préfectorales locales une demande de dérogation pour son système d'endiguement accompagnée d'éléments d'appréciation. Conformément aux dispositions du décret n° 2020-412 du 8 avril 2020, la décision de dérogation du préfet sera rendue publique et mentionnera la justification de ce délai »⁵³.

2. Les autres éléments constitutifs du système d'endiguement

D'autres ouvrages vont pouvoir être convoqués pour former ce système. Il s'agit de « tout ouvrage nécessaire à son efficacité et à son bon fonctionnement, notamment : - des ouvrages, autres

51. « Les enrochements : composés de blocs de pierre ou de pièces de béton dont la finalité est de protéger les aménagements de bord de mer ». M. Bourgou, J.-M. Miossec, *Les littoraux. Enjeux et dynamiques. Licence Géographie*, PUF, 4^e éd., 2018, p. 254.

52. S. Deliancourt, *Digues à la mer : de la propriété privée au domaine public* : RFDA 2014, p. 1075, concl. sur CAA Marseille, 6 mai 2014, n° 10MA04256, SCI Pascal et a.

53. Rép. min. à QE n° 23150 [Burgoa] : JO Sénat 12 août 2021, p. 4976 : « Ainsi, il n'est pas envisagé de mettre en place un report supplémentaire de ces échéances réglementaires, au vu des différents assouplissements déjà effectués. Il est important que les collectivités déposent rapidement les dossiers des systèmes d'endiguement relevant de la première échéance. La connaissance du niveau de protection est en effet un élément essentiel pour assurer la sécurité de nos concitoyens lors d'une inondation. Par ailleurs, tant que le système d'endiguement n'est pas autorisé, le gestionnaire ne bénéficie pas pleinement de l'exonération de responsabilité prévue par l'article L. 562-8-1 du code de l'environnement en cas de dommage que ces ouvrages n'auraient pas pu prévenir, exonération liée à l'existence d'un niveau de protection ».

que des barrages, qui, eu égard à leur localisation et à leurs caractéristiques, complètent la prévention ; - des dispositifs de régulation des écoulements hydrauliques tels que vannes et stations de pompage »⁵⁴. Chacun de ces ouvrages est analysé au regard de son intérêt pour la mise en défense de la zone protégée, de sa fonctionnalité et de sa localisation. Cette analyse conduit à une nouvelle catégorisation des ouvrages au regard de la finalité « prévention/protection des inondations ».

Dans cette démarche, aux côtés des digues, seront identifiés les ouvrages dits « contributifs », qui recouvrent les ouvrages ou infrastructures qui n'ont pas pour vocation exclusive la prévention des inondations et submersions mais qui, eu égard à leurs caractéristiques, sont de nature à y contribuer⁵⁵. En pratique sont concernés par ce statut les remblais d'infrastructures linéaires, tels les remblais ferroviaires, routiers ou autoroutiers, ainsi que les canaux⁵⁶. Sur le littoral, les ouvrages potentiellement couverts par cette qualification sont les murs de soutènement (perrés), les épis, les brise-lames⁵⁷, les écluses, les portes à flots. Pour chacun de ces ouvrages, il conviendra de relever sa nature technique, l'identité de son propriétaire et gestionnaire, ses finalités réglementaires, son statut administratif au regard de la police de l'eau et enfin son statut au titre du décret du 12 mai 2015 : digues, ouvrages contributifs ou aménagement hydrauliques.

Ne sont en revanche pas concernés, sur un plan réglementaire, les cordons dunaires. En effet, l'article R. 562-13 du code de l'environnement exclut les éléments naturels de type cordons dunaires ou éléments du relief situés entre des tronçons de digues ou à l'extrémité d'une digue ou d'un ouvrage composant le système et qui en forment l'appui.

Pour autant, cette exclusion ne constitue pas une évidence, surtout, si l'on considère le caractère artificialisé du cordon dunaire, rechargé régulièrement en sable ou entretenu à l'effet de protection contre les submersions marines. Dans une des fiches du document portant « Questions-Réponses sur la compétence Gemapi », les services des ministères semblent considérer que « lorsqu'un cordon dunaire est identifié comme un élément naturel participant à la protection d'une zone [protégée], l'autorité compétente pour la Gemapi veille à sa prise en compte dans l'étude de dangers (EDD) réalisée pour définir le niveau de protection du système d'endiguement et les zones protégées. Il est néanmoins exclu du système à proprement parler qui ne concerne que des ouvrages artificiels. Dans le cadre de l'EDD, des modalités particulières de gestion du cordon dunaire, dont la surveillance de ce cordon, peuvent être identifiées comme indispensables pour garantir la performance du système

d'endiguement, en particulier son maintien dans le temps »⁵⁸. La prise en compte du risque de défaillance du cordon dunaire dans sa fonction de protection contre les submersions marines devra donc être nécessairement étudiée dans le cadre de l'étude de danger. C'est cette dernière qui doit définir les submersions marines contre lesquelles le système apporte une protection et justifie de l'adaptation des ouvrages à la protection annoncée et de la complétude du système d'endiguement, y compris au regard des éléments naturels.

Les barrages sont précisément exclus de la liste des ouvrages énoncés à l'article R. 562-13 du code de l'environnement. C'est que ces ouvrages sont identifiés sous une autre qualification issue du décret du 12 mai 2015. Il s'agit d'aménagements hydrauliques prévus l'article R. 562-18 du code de l'environnement. Sont concernés par ce statut, « les ouvrages qui permettent soit de stocker provisoirement des écoulements provenant d'un bassin, sous-bassin ou groupement de sous-bassins hydrographiques, soit le ressuyage de venues d'eau en provenance de la mer, si un des ouvrages relève des critères de classement prévus par l'article R. 214-112 ou si le volume global maximal pouvant être stocké est supérieur ou égal à 50 000 mètres cubes ».

B. Les conditions d'efficacité du système d'endiguement

Une fois définis les éléments constitutifs du système d'endiguement, l'autorité chargée de la compétence Gemapi devra s'attacher à définir un ou plusieurs niveaux de protection (1). La finalisation de cette procédure se conclura par le dépôt du dossier d'autorisation environnementale prévu par l'article IV de l'article D. 181-15-1 du code de l'environnement, qui en précise le contenu. Parmi les pièces à fournir, le pétitionnaire, lorsqu'il n'est pas le propriétaire des ouvrages inclus dans le système d'endiguement, devra apporter les justificatifs démontrant qu'il en a la disposition ou qu'il a engagé les démarches à cette fin (2).

1. Le niveau de protection comme niveau de performance et d'exonération de responsabilité

Le fonctionnement du système d'endiguement est défini par rapport au niveau de protection « "pieds au sec" contre les submersions marines »⁵⁹, n'étant tolérés pour les submersions marines que « "les petits franchissements" par-dessus la crête des digues, dès lors qu'ils sont sans dangers »⁶⁰. Le niveau de protection, conformément à l'article R. 214-119-1 du code de l'environnement se définit par « la hauteur maximale que peut

54. C. env., art. R. 562-13.

55. C. env., art. L. 566-12-1 II.

56. Ph. Marc, J.-P. Orlandini, Y. Kovacs, O. Sauron, Le périmètre technique de la compétence Gemapi : Dr. Env. 2021, p. 108.

57. M. Bourgou, J.-M. Miossec, *Les littoraux. Enjeux et dynamiques, préc.*, p. 254. Les brise-lames sont des ouvrages submersibles, implantés en avant du rivage. Les vagues se brisent loin du rivage et diminuent la vitesse des courants marins côtiers. Les murs de soutènement : disposés sur la partie haute de l'estran, ces murs jouent un rôle d'obstacle à l'action érosive des vagues (finalité : dissipation de l'énergie des vagues). Les épis : ouvrages transversaux dont la finalité est de dissiper l'énergie des vagues, de favoriser l'atterrissements des sédiments.

58. Fiche 2-005. « Quelles sont les responsabilités et obligations de l'ONF sur un cordon dunaire défini comme faisant partie du système de protection ? »

59. P. Ledoux, Y. Deniaud, C. Cambefort, B. Colin, C. Trmal, R. Tourment, B. Beullac, « Guide et cahier des charges pour la réalisation d'études de dangers de systèmes d'endiguement », in *Digues maritimes et fluviales de protection contre les submersions*, 2019.

60. « En particulier quand ils font l'objet d'un ressuyage rapide empêchant la survenue d'un phénomène de cuvette qui se remplit » : *Mode d'emploi des systèmes d'endiguement dans le cadre de la Gemapi et du décret digues - Deuxième partie : autorisations administratives des systèmes d'endiguement*, p. 21. Ce guide ministériel complète la note du 13 avril 2016 relative à la gestion des systèmes d'endiguement suite à la publication du décret n° 2015-526 du 12 mai 2015 en apportant un éclairage technique sur les principales conséquences des dispositions de la Maptam.

atteindre l'eau sans que la zone protégée soit inondée en raison du débordement, du contournement, ou de la rupture des ouvrages du système quand l'inondation provient directement du cours d'eau ou de la mer. Lorsque la taille et les caractéristiques de la zone exposée le justifient, plusieurs niveaux de protection peuvent être déterminés, chacun étant associé à une partie délimitée de la zone protégée ». « Le niveau de protection est exprimé sous la forme d'une cote ou d'un débit ou d'un niveau marin quand le système d'endiguement protège contre les submersions marines. Dans ce dernier cas, l'EDD du système d'endiguement permet de préciser les paramètres caractéristiques de la tempête contre laquelle le système apporte une protection : niveau marin mesuré par le service hydrographique et océanographique de la Marine (Shom) à telle station de référence, présence de houle, présence de vagues, existence d'un vent, valeur de la pression atmosphérique etc. »⁶¹

Le niveau de protection doit être porté dans le dossier de demande d'autorisation environnementale prévue par l'article D. 181-15-1 IV du code de l'environnement. La fixation du niveau de protection emporte des conséquences juridiques certaines. C'est le niveau proposé par le pétitionnaire et retenu par le préfet, dans le cadre de l'autorisation environnementale, qui lui permettra de se prévaloir du dispositif d'exonération de responsabilité prévu par l'article L. 562-8-1 du code de l'environnement : « La responsabilité d'un gestionnaire d'ouvrages ne peut être engagée à raison des dommages que ces ouvrages n'ont pas permis de prévenir dès lors que les obligations légales et réglementaires applicables à leur conception, leur exploitation et leur entretien ont été respectées ». Cette disposition vise à exonérer de leur responsabilité les gestionnaires justifiant de la performance des ouvrages du système d'endiguement jusqu'au niveau de protection inscrit dans l'acte de régularisation des ouvrages existants.

« Si le choix du niveau de protection relève de l'Epci-FP en charge de la Gemapi, il est fortement contraint par les ressources dont il dispose. On peut même se demander si ce n'est pas autant, voire davantage, la capacité financière de l'Epci-FP à mobiliser les moyens nécessaires que l'analyse des risques qui déterminera le choix de la collectivité »⁶².

2. La justification de la maîtrise juridique des ouvrages hydrauliques intégrés au système d'endiguement

● Le mécanisme de mise à disposition

La mise à disposition automatique des digues communales trouve son fondement dans le transfert de compétence prévue par l'article L. 1321-1 du CGCT. Une note publiée le 28 octobre 2015 par le ministère de l'Environnement rappelle qu'« afin d'éviter toute confusion, il est précisé que l'Epci-FP dispose des digues de ses communes membres en application de l'article L. 1321-1 du CGCT et non de l'article L. 566-12-1 du code de l'environnement. En effet, le transfert d'une compétence entraîne de plein

droit la mise à disposition du bénéficiaire des biens meubles et immeubles utilisés à la date du transfert pour l'exercice de cette compétence. Il en va de même pour le syndicat mixte, de type Epape, EPTB ou autre, regroupant plusieurs Epci-FP. Ce syndicat mixte dispose des digues construites par ses membres quand ceux-ci lui ont transféré la compétence Gemapi ». Or, la mise à disposition des biens affectés à l'exercice de la compétence est automatique à la date du transfert de compétence, même en l'absence du procès-verbal qui doit en principe être établi en application de l'alinéa 2 de l'article précité⁶³.

Pour les digues de l'État ou de ses établissements publics, comme par exemple les grands ports maritimes⁶⁴, l'article 59 IV de la loi *Maptam* prévoit que « l'État ou l'un de ses établissements publics, lorsqu'il gère des digues à la date d'entrée en vigueur de la présente loi [le 28 janvier 2014], continue d'assurer cette gestion pour le compte de la commune ou de l'Epci-FP compétent pour la défense contre les inondations et contre la mer pendant une durée de dix ans à compter de cette date. Une convention détermine l'étendue de ce concours et les moyens matériels et humains qui y sont consacrés. Elle ne peut être modifiée qu'à l'initiative de la commune ou de l'Epci-FP. Les charges qui sont transférées font l'objet, dans le cadre d'une convention, d'une compensation. Pendant cette période, le financement des travaux de mise en conformité des ouvrages avec les exigences réglementaires et légales incombe à l'État ».

Dans cette hypothèse, l'État ou ses établissements publics doivent assumer la mise en place de la réglementation relative aux systèmes d'endiguement pour le compte de l'Epci-FP compétent. Le rôle de gestionnaire de digues assumé par l'État prendra fin le 28 janvier 2024, conformément aux dispositions légales. En revanche, la mise à disposition des digues des associations syndicales reste conditionnée. Le mécanisme de mise à disposition automatique n'est pas applicable à ces digues malgré la nature juridique des associations syndicales, qui constituent des personnes morales de droit public. Une convention spécifique devra donc intervenir pour instituer par exemple une servitude prévue par l'article L. 566-12-2 du code de l'environnement. La compétence Gemapi n'ayant pas pour objet, ni pour effet d'évincer ces associations de leur rôle statutaire.

Une exclusion est spécifiquement prévue pour les digues dont l'influence hydraulique dépasse le périmètre de l'Epci-FP compétent et s'il existe un gestionnaire. Ces digues ne pourront pas être mises à disposition d'un seul Epci-FP.

Quant aux ouvrages « contributifs », le principe de la mise à disposition est prévu par l'article L. 566-12-1 II du code de l'environnement. Toutefois, « l'ouvrage ou l'infrastructure n'est pas mis à disposition si celle-ci ou les travaux nécessaires à la réalisation des aménagements projetés ou leur exploitation ne sont pas compatibles avec la fonctionnalité de l'ouvrage ou de l'infrastructure ». En cas de désaccord entre les collec-

61. *Mode d'emploi préc.*, p. 20.

62. IGA, CGEDD, rapp. *Évaluation des conséquences de la mise en œuvre des compétences dans le domaine de la gestion des milieux aquatiques et de la prévention des inondations (Gemapi)* préc., p. 76 et s.

63. CAA Nancy, 11 mai 2006, n° 04NC00637, Cne de Kirrwiller-Bosselhauser.

64. Les établissements publics de l'État concernés sont par exemple Voies navigables de France (VNF) ou le Conservatoire du littoral.

tivités gestionnaires sur l'intérêt de la mise à disposition ou la compatibilité de celle-ci avec la fonctionnalité de l'ouvrage ou de l'infrastructure, le préfet peut être saisi d'une demande tendant à ce qu'il soit enjoint au propriétaire ou au gestionnaire de procéder à la mise à disposition ou à ce que soit constatée une incompatibilité⁶⁵.

• Les servitudes

Enfin, pour exercer la compétence Gemapi, l'Epci-FP peut recourir à l'instauration de servitudes, notamment celles prévues par l'article L. 566-12-2 du code de l'environnement. Ces servitudes peuvent avoir un ou plusieurs des objets suivants : 1° assurer la conservation des ouvrages existants construits en vue de prévenir les inondations et les submersions ; 2° réaliser des ouvrages complémentaires ; 3° effectuer les aménagements nécessaires à l'adaptation des ouvrages et des infrastructures qui contribuent à la prévention des inondations et des submersions ; 4° maintenir ces ouvrages ou les aménagements effectués sur les ouvrages et les infrastructures en bon état de fonctionnement ; 5° entretenir les berges.

L'instauration de ces servitudes spéciales n'est pas sans rappeler la servitude de halage et de marchepied, fixées par le règlement général de 1669⁶⁶, pour les besoins de la navigation ou encore la servitude sentier du littoral. Ceci confirme une évolution selon laquelle la servitude est devenue un instrument classique de protection de l'environnement⁶⁷.

EN GUISE DE CONCLUSION

La compétence Gemapi appliquée au littoral constitue un défi supplémentaire pour les Epci-FP littoraux ou leurs groupements. Outre la lutte contre le débordement des cours d'eau côtiers, ils doivent faire face aux submersions marines et à l'érosion côtière. Ces risques spécifiques les placent dans une situation de désavantage financier par rapport aux autres Epci-FP qui ne s'est traduite par aucune compensation financière ou mobilisation de mécanisme de péréquation ou solidarité nationale.

Or les moyens financiers mobilisables ne sont manifestement pas à la hauteur des enjeux. C'est sans doute ce qui a conduit la députée de Gironde, Sophie Panonacle, à formuler plusieurs propositions, dans le cadre des débats parlementaires de loi du 22 août 2021 : dé plafonner la taxe Gemapi fixée à 40 €/an/habitant⁶⁸, affecter une partie des droits de mutation aux régions, créer un fonds assurantiel sur le modèle du fonds Barnier. Certaines de ces propositions ont été représentées à l'occasion

du vote du projet de loi de finances (PLF) pour 2022⁶⁹. C'est bien la solidarité nationale qui est convoquée pour faire face aux conséquences du dérèglement climatique sur le littoral. Dans un « appel de Pornic » lancé le 8 octobre dernier, l'Association nationale des élus du littoral (Anel) a également plaidé pour la création d'un « fonds national dédié pour accompagner l'adaptation des territoires littoraux aux effets du changement climatique », invitant le gouvernement à « mobiliser pleinement la solidarité nationale pour faire face aux enjeux ».

L'approche unitaire de la défense des rivages, qu'il s'agisse des eaux douces ou salées, est conforme à la redéfinition contemporaine de la ressource en eau en droit de l'Union européenne, depuis la directive cadre eau ou DCE⁷⁰. Les catégories du droit de l'eau en effet se construisent, se reconfigurent, se réadaptent face au changement climatique⁷¹. Depuis le début du XXI^e siècle, quelques outils caractéristiques du droit de l'eau se sont progressivement *maritimisés* ; c'est le cas de la littoralisation de la compétence Gemapi pour l'extension du domaine de la lutte aux risques côtiers. À l'inverse la réflexion des juristes *maritimistes* sur les déchets, notamment plastiques, interrogent aujourd'hui la continuité terre-océan⁷². Ces dynamiques unitaires sont étroitement liées à l'urgence climatique et à l'avenir de l'univers marin⁷³. La défense des rivages constitue l'ultime rempart d'une politique globale des eaux⁷⁴.

65. C. env., art. L. 566-12-1 II dernier alinéa.

66. V. Fr. Mynard, *Droit domanial et formation du droit public fluvial (1669-1835)*, thèse droit, Rennes 1, 2011.

67. Pour les enjeux de police des eaux, v. A. Mergery et Fr. Mynard (dir.), *La police de l'eau*, Paris, Johanet, 2017. V. Inserquet-Brisset, *Propriété et droit de l'environnement*, LGDJ, bibl des thèses, 1994.

68. « S'agissant des inondations, la taxe Gemapi n'est pas toujours mobilisée au maximum de ses possibilités. Dans certains territoires confrontés à des risques importants, elle n'est mobilisée qu'à 15 % ou 20 %. Le changement climatique impose que l'État et les collectivités prennent chacun leur part du fardeau ». Assemblée nationale, Commission, Projet de loi de finances pour 2022, réunion en commission, 1^{re} lecture, 13 oct. 2021.

69. Tribune de Sophie Panonacle, députée de Gironde et présidente du bureau du Conseil national de la mer et des littoraux, 20 oct. 2021 : l'amendement visant à créer une taxe additionnelle aux droits de mutation à titre onéreux (DMTO) d'un taux de 0,01 %, soumis le 14 octobre, a été refusé, après avis défavorable du gouvernement et du rapporteur. Stéphane Buchou, député de Vendée, proposait dans son rapport d'octobre 2019 notamment la création d'une nouvelle taxe sur les transactions immobilières en zone littorale pour financer les projets de relocalisation (v. « Quel littoral pour demain ? Vers un nouvel aménagement des territoires côtiers adapté au changement climatique », 2019).

70. Dir. n° 2000/60/CE, 23 oct. 2000 établissant un cadre pour une politique communautaire dans le domaine de l'eau.

71. M. Torre-Schaub, B. Lormeteau (dir.), *Droit et changement climatique : comment répondre à l'urgence climatique ? Regards croisés à l'interdisciplinaire : actes du colloque de lancement du GDR 2032 ClimaLex Paris*, 9 nov. 2018, Le Kremlin-Bicêtre, Mare & Martin, Collection de l'Institut des sciences juridique et philosophique de la Sorbonne, 2020.

72. Pour les déchets, voir le colloque organisé et dirigé par O. Delfour dans le cadre du Centre de droit maritime et océanique (CDMO), avec le soutien de l'Institut universitaire Mer et littoral (IUML) de l'université de Nantes, *La pollution des océans par les plastiques*, et notamment l'intervention de G. Koné sur le statut des déchets, v. *Le cadre juridique du transport maritime international de déchets dangereux*, thèse droit, Nantes, 2021.

73. V. J. Jouzel et P. Larrourou, *Pour éviter le chaos climatique et financier*, Paris, Odile Jacob, 2017. V. également J. Jouzel, « L'avenir de l'univers marin », conférence enregistrée au Théâtre Claude-Lévi-Strauss le 15 décembre 2012, Paris, Musée du quai Branly, 2012 (captations du musée du quai Branly. Colloques et manifestations. Saison 2012-2013).

74. Eaux douces, eaux saumâtres ou salées, superficielles ou souterraines, de « transition » et côtières.