

LES FRONTIÈRES DE LA MER OU LE RISQUE AMÉNAGEUR DU LITTORAL

Patrick LE LOUARN

Professeur émérite à l'Université de Rennes2

La mémoire des hommes serait-elle plus courte que celle des eaux ? Victor Hugo nous a pourtant prévenus : « *Jamais, excepté Dieu, rien n'arrête et ne dompte le peuple qui grandit ou l'Océan qui monte*¹ ». Or, malgré l'avertissement, nous nous obstinons à mettre des limites à la mer qui monte, en ignorant délibérément le danger qui menace les zones bâties devant elle.

Le risque maritime n'est plus celui des seuls navigateurs². La tempête Xynthia nous a rappelé la prégnance du danger du fait de la montée des eaux et d'évènements climatiques de plus en plus stochastiques, phénomènes dont la source comme le développement transgressent les limites naturelles et les frontières nationales. De ce fait, le risque maritime n'est plus la seule affaire des États ou de communautés isolées confrontées à un cas particulier de défense contre la mer. Il est devenu un objet de coopération internationale, une affaire européenne, un impératif stratégique national.

Le risque maritime est désormais une donnée importante de l'aménagement des littoraux dans la mesure où la dynamique de l'érosion littorale, de la montée des eaux et du climat côtier ne se limitent plus à quelques sites ponctuels qu'il suffisait de protéger par une digue³. L'univers des risques littoraux s'élargit et les solidarités des territoires devant la survenance des crises sont évidentes. Une côte basse doit être protégée sur toute sa longueur⁴ car la solution de continuité annule tous les efforts. Ainsi les frontières territoriales ne devraient pas faire

¹ Victor HUGO. *Les Rayons et les Ombres*, Hébert, Paris 1875.

² Si le niveau moyen d'élévation du niveau marin n'est que de trois millimètres par an, les prévisions les plus optimistes l'évaluent entre 1m et 1m50 supplémentaire à la fin du siècle. Prévisions qui pourraient être revues du fait de l'accélération de certains phénomènes comme la dilatation des océans ou la fonte plus rapide des inlandsis. La relative lenteur du phénomène ne permet pas de communiquer sur une mémoire humaine de la variation du niveau marin qui a varié dans une amplitude d'une centaine de mètres durant les temps géologiques. Cependant la situation contemporaine est plus dangereuse du fait d'une plus grande exposition aux risques face à des conjonctions telles que celle d'une forte marée avec une pression atmosphérique anormales qui occasionne (à raison d'un millimètre par millibar et d'un complexe de houle très important) des surcotes importantes comme celle de 1m50 lors de la tempête Xynthia et cela pour une forte population installée sur le littoral.

³ 1/4 de notre linéaire littoral sera sous la menace de submersion.

⁴ V. par exemple le projet de PPRI de la côte de la Baie de Bourgneuf. La protection des étiers est notamment essentielle dans ces régions basses.

MUTATIONS DE L'AMENAGEMENT DU TERRITOIRE MARITIME

obstacle à des programmes nécessairement de grande échelle, longitudinaux et transversaux du trait de côte.

Enfin, les phénomènes s'inscrivent dans une évolution totalement imprévisible. La référence temporelle, décennale ou centennale, des occurrences d'inondation ou de tempête fonctionne de moins en moins bien pour anticiper des retours qui sont désormais de plus en plus fréquents et dont les effets sont surmultipliés⁵. Ainsi, personne n'est à l'abri. Par exemple, une côte élevée et de roches dures n'empêchera pas les riverains de subir la conjonction des pluies et des marées pour se trouver inondés en pied de falaise ou celle-ci s'écroulant dans des zones où l'on n'avait jamais noté le moindre événement⁶. L'incertitude du moyen et du long terme est désormais une caractéristique essentielle du rapport des riverains à la mer.

La fragilité plus grande et plus imprévisible des limites physiques de la mer imposera un recul stratégique des implantations humaines. Il en résultera une mise en question de la propriété privée, des interrogations sur la solidarité nationale face à la prévention, un bouleversement sans doute des principes et règles juridiques qui déterminent traditionnellement les frontières administratives de la mer et de la terre littorale. Jusqu'où faudra-t-il bousculer ou ignorer ces frontières ? Ou bien devra-t-on seulement les franchir pour appliquer des politiques plus cohérentes ?

D'ores et déjà, des réponses nouvelles sont apportées par des actes juridiques qui n'étaient pas prévus pour cela initialement : Les documents d'urbanisme sont augmentés de nouveaux objectifs à l'instigation du droit européen et de la loi ENE ; Les documents de prévention du risque maritime tendent à devenir des documents d'aménagement ; L'inadéquation des solutions techniques se révèle, même si les communautés littorales sont toujours dans la revendication d'une défense physique frontale.

L'hypothèse que nous défendons ici est celle que la frontière souple et évolutive serait plus efficace au lieu des frontières rigides d'aujourd'hui. Certes les documents réglementaires sont dominés par cette idéologie du zonage et de la limite juridiquement infranchissable entre zones spécialisées. Ce qui s'explique par le fait que ni le droit de propriété ni le droit public des servitudes et du domaine n'acceptent facilement les superpositions de droits et les règles croisées que l'on trouve dans toutes les zones de marche. C'est pourquoi nous proposerons de nous tourner vers les outils opérationnels permettant de dépasser la difficulté. Même si cela ne se fera pas sans une plus forte décentralisation, une incitation réelle de l'État et la création de structure de concertation et de participation du public.

Une chose est certaine : les règlements judiciaires de l'affaire Xynthia auront une forte influence sur l'attitude des responsables locaux de l'aménagement

⁵ Le Conseil d'État a resserré l'interprétation de la notion de force majeure en excluant les événements dont le retour est inférieur au siècle ? CE, 3 mai 2006, *ministre de l'Équipement*, n°261956.

⁶ Comme ce fut le cas en Bretagne nord en février 2010 où les eaux douces bloquées par la marée haute ont provoqué l'inondation très à l'intérieur des terres à Plancoët ou à Guingamp.

LES ENJEUX DE L'AMENAGEMENT DU TERRITOIRE MARITIME

confrontés aux risques de condamnation. Ces réponses du juge auront-elles des répercussions législatives ? Donneront-elles un coup d'accélérateur à la prise en compte des risques par les documents locaux prévisionnels et opérationnels ? Je laisserai les spéculations sur ce futur du droit positif à nos prochaines conversations.

I. DES EFFETS DE LA FRONTIERE LORSQUE CELLE-CI EST UNE LIMITE RIGIDE DES ESPACES HABITES

Dans les années 70 on parlait de l'effet de frontière à propos de tous les zonages. En limite d'un site protégé, d'une forêt, d'un espace public, l'urbanisation exerçait une forme de pression sur le milieu. La spéculation allait bon train pour distribuer les vues sur la verdure. Il en allait de même pour la mer et les réponses administratives et juridiques visaient essentiellement à protéger l'espace terrestre littoral contre ce que l'on appelait « *le mur de l'Atlantique* ». Les documents d'urbanisme, la relecture du régime du domaine public maritime (DPM) par le Conseil d'État, l'action foncière des départements et du Conservatoire du littoral puis la loi Littoral, visaient à contenir la pression urbaine pour préserver des « *fenêtres sur la mer* » et, si possible, un « *tiers naturel* » du littoral. Le domaine public maritime était considéré comme un espace sacré de l'État, un domaine royal hérité de Colbert, inatteignable par la poussée touristique urbaine depuis une loi de 1964, quelques arrêts retentissants⁷ et l'abandon de la plupart des projets de marinas. On permettait même à la mer de reprendre ses droits en rappelant que l'invasion des terres par elle établissait une nouvelle limite du DPM naturel⁸. Ce qui incitait fortement les riverains à se défendre contre la mer par des digues, plus pour protéger leur bien que pour éviter les dangers de mort et de destruction par des catastrophes naturelles jugées improbables. Les communes, très désireuses de répondre à la demande de constructibilité, n'hésitaient pas à prendre le relais des riverains en construisant elles-mêmes les digues, les épis et les enrochements. Dans un cas extrême, La Faute/mer y a gagné l'essentiel de son territoire disponible pour la construction.

Ainsi, dans les zones basses, la frontière physique du DPM a été artificialisée au droit des zones habitées et, sur les linéaires côtiers plus élevés, l'urbanisation s'est parfois approchée très près du bord⁹. Seule la loi Littoral et les achats fonciers ont pu contenir cet appétit dévorant d'espaces naturels ayant vue sur mer.

De cette histoire récente, autant que de l'histoire longue du DPM, nous héritons d'une conception rigide de la frontière, soit qu'elle est un fait physique même

⁷ *Bormes-les-Mismosas, Kreitmann, Port –la –Forêt, Kerjouanno, le Croisty* etc... consultables dans les éditions des grands arrêts du droit de l'urbanisme ou du droit administratif.

⁸ Aujourd'hui le Conservatoire du littoral connaît bien cette règle rappelée maintes fois par le Conseil d'État lorsqu'il acquiert des terrains de polders pour les rendre à la mer par destruction des digues. Il revendique alors l'attribution ou la gestion de ce nouveau DPM puisque cela est désormais possible.

⁹ « *Les forces du marché sont d'une telle puissance qu'elles emportent tout* » Thierry Sauzeau auditionné par le Tribunal des Sables-d'Olonne lors du procès Xynthia.