

RENCONTRE REGIONALE BRETAGNE 2018 COMPTE-RENDU SUR LES QUESTIONS JURIDIQUES

Près de 100 élus et techniciens se sont mobilisés à l'Île Tudy le 5 décembre 2018 : la rencontre régionale Bretagne organisée par Rivages de France en partenariat avec la Cdc du Pays bigouden sud, le Conservatoire du littoral, la commune de l'Île Tudy, et le Département du Finistère sur la thématique "Érosion côtière et submersion marine : quel avenir pour les espaces naturels littoraux ?" a rencontré son public...

À l'issue de cette journée dense et riche d'enseignements, de questionnements et d'échanges, Rivages de France entend notamment pointer auprès du législateur les flous juridiques complexifiant la tâche des gestionnaires, tels ceux relevés par exemple autour de la notion "d'ouvrages naturels" de défense... Cette note reprend les présentations et les questions ciblées sur les questions juridiques pour la gestion du trait de côte dans le contexte d'érosion côtière et de submersion marine.

PROGRAMME DE LA JOURNEE :
Animée par F. Geffroy (Rdf) et D. Olivry (Cdl)

9h30 **SÉANCE INTRODUCTIVE**

Éric JOUSSEAUME, Maire de l'Île-Tudy
Erven LEON, Vice-président de Rivages de France
Armelle HURUGUEN, Vice-présidente du conseil départemental du Finistère

10h00-12h30 **CONNAISSANCES - RETOURS D'EXPÉRIENCE ET REFLEXIONS EN COURS**

Dynamique côtière du littoral breton et changements globaux Alain HENAFF, UBO

L'appréhension juridique de la gestion des espaces naturels littoraux (application GEMAPI, repli stratégique...) Aurélien BOULINEAU, Océanis avocat

Programme Européen « ADAPTO » : 10 démarches expérimentales représentatives des enjeux à l'œuvre sur le littoral Français Patrick BAZIN, Gwénael HERVOUET, Conservatoire du littoral

Programme d'optimisation des travaux de protection de la grande plage de Gâvres et travaux de confortement de la dune de Kerguelen Armelle NICOLAS, Anne-Marie FAVREAU, Lorient agglomération

Dépoldérisation de l'Aber de Crozon : restauration de la continuité terre-mer
Didier CADIOU, responsable du service espaces naturels à la commune de Crozon

Festival « Si la mer monte » Yves BELLEVILLE, Vice-président de l'association Effet Mer

14h00/16h30 **SUR SITE - Polder de Combrit**

Présentation des projets d'aménagement de défense contre la mer, études en cours sur l'évolution de la dune et les mesures de protections envisagées dans le cadre du PAPI

Interventions : communauté de communes du Pays bigouden sud, communauté de communes du Pays fouesnantais, Université de Bretagne occidentale et Conservatoire du littoral

INTERVENTION D'AURELIEN BOULINEAU , Océanis avocat collaborateur de Rivages de France L'appréhension juridique de la gestion douce des espaces naturels littoraux

→ Quelques chiffres utilisés dans les politiques publiques

Le réchauffement climatique se traduira par l'augmentation de 26 à 82cm d'ici 2100 et par l'intensification des tempêtes facilitant les risques d'érosion et de submersion marine.

On identifie 3 hypothèses de submersion :

- submersion par débordement,
- submersion par rupture de l'ouvrage,
- submersion par franchissement.

Cela doit être intégré dans la problématique de l'érosion côtière.

Les politiques publiques ont évolué depuis la tempête Xynthia 2010 :

- 34 territoires à risque important,
- 25 PAPI mis en œuvre,
- 10 pans de submersion

En tout 300 millions d'euros injectés.

- 1,5 millions de personnes exposées au risque de submersion marine.

→ Perception des gestionnaires

En 2018, Rivages de France a interrogé ses membres sur les questions qu'ils se posent dans le domaine du changement climatique, via un stage.

La grande majorité des gestionnaires interrogés souhaitent le développement d'une gestion douce des espaces naturels sur nos littoraux. Juridiquement, des outils réglementaires existent pour mettre en œuvre la gestion douce mais sont-ils facilement applicables ?

→ Gestion douce

Les techniques douces sont définies par le CEPRI comme étant un accompagnement des processus naturels. Par exemple :

- le rechargement des plages ou de l'avant-côte en sédiments pour prévenir les risques de submersion et d'érosion, et le drainage de plage, qui sont des mécanismes souvent coûteux pour les collectivités et utilisés principalement sur les littoraux urbanisés,
- la préservation et, le cas échéant, la réhabilitation des écosystèmes jouant un rôle "tampon" entre la mer et les enjeux : dunes, mangroves, marais et forêts littorales...
- la dépoldérisation, c'est-à-dire la remise en eau partielle ou totale des terres gagnées autrefois sur la mer.

La gestion dure est définie comme la création et l'entretien d'ouvrage public. On a donc 2 modalités de gestion du trait de côte.

→ Outils juridiques

Le ministère de la transition écologique mentionne la gestion douce comme une capacité d'adaptation. La problématique est donc la suivante : **quelle est la réglementation facilitant la mise en place de la gestion douce en vue de s'adapter au changement climatique ?**

- Au niveau européen : DCSMM, DCE, Directive inondation... : anticipation depuis de nombreuses années
- Au niveau national : loi littoral (bande des 100m) permettant de laisser libre le trait de côte, loi Grenelle, stratégie nationale mer et littoral, plan national d'adaptation au changement

climatique. Il existe réellement un arsenal juridique qui permet d'anticiper les évolutions du trait de côte.

- Au niveau local : SCOT, PLU. Ces documents permettent de prévoir des zonages pour anticiper ces modifications du trait de côte.

→ **L'« esprit » de la GEMAPI « contre-nature »**

La GEMAPI a été conçue dans le cadre d'une gestion dure pour prévenir des inondations. La GEMAPI donne la compétence aux collectivités locale pour gérer des ouvrages de défense contre la mer par la mise en place de systèmes de protection.

L'espace naturel peut-il être intégré dans ce système de protection/prévention des inondations ? La GEMAPI ne parle pas de l'espace naturel. Mais l'esprit de la GEMAPI intègre les ouvrages naturels et artificiels.

Pour preuve, prenons la question d'un sénateur posée il y a quelques années au Ministère de l'environnement pour demander si les espaces naturels sont intégrés dans les systèmes de défense contre la mer.

La réponse du Ministre est la suivante : les opérations de gestion intégrée du trait de côte contribuent à la prévention de l'érosion côtière notamment par l'utilisation de techniques souples et de techniques dures pouvant freiner son évolution.

Dans l'esprit de la loi, les espaces naturels font donc bien partie du système de défense face aux inondations dans la GEMAPI. Les actions de gestion du trait de côte peuvent avoir lieu pour assurer les fonctions des espaces naturels. Ainsi la compétence GEMAPI intègre bien tous les ouvrages naturels et artificiels pour faire face aux submersions marine et au recul du trait de côte.

Mais qu'est-ce qu'un ouvrage naturel ? Il n'existe pas de définition au contraire d'un ouvrage public. Faut-il le comprendre comme un espace naturel ?

La GEMAPI n'est pas bien conçue aujourd'hui pour gérer le trait de côte car elle est conçue comme une opposition de l'homme face aux éléments par la gestion des ouvrages.

→ **Difficulté d'anticiper la gestion douce**

Il est très compliqué de s'appuyer sur la GEMAPI pour intégrer la gestion douce dans un système de défense. Si on laisse une zone naturelle libre pour laisser le trait de côte évoluer, un premier problème va être l'intégration de ces espaces dans le DPM. Si l'on souhaite des zones tampons, la question de dépossession des propriétaires sera posée. La GEMAPI n'aborde pas l'intégration au DPM. Il faut anticiper et prévoir la gestion douce donc l'intégration au DPM.

Également, un projet de loi « adaptation des littoraux au changement climatique » avait prévu d'anticiper la mise en place de la gestion douce. Il aurait été intéressant d'intégrer ce projet de loi dans la GEMAPI.

Ce projet de loi portait sur plusieurs axes, notamment :

- L'identification et risque du recul du trait de côte,
- L'identification de zones d'activités résilientes (ZART) permettant de retirer la propriété privée. Dans ces ZART, on évalue un risque et on crée un bail réel immobilier littoral qui n'octroie aucune propriété réelle sur l'ouvrage. On prédit dans le bail les conséquences. Par exemple, si une personne exploite dans cette zone (restauration par ex), il saura en signant ce bail qu'il est dans une zone à risque et que si le trait de côte évolue dans 10 ou 20 ans, on pourra retirer son activité (il ne peut pas être propriétaire ?).

On a des possibilités de développer la gestion douce mais il manque des éléments définitifs pour faciliter sa mise en place (réintégrer le projet de loi adaptation des littoraux au changements climatiques ?)

→ **Échanges avec la salle :**

- Pas de définition juridique de la gestion douce. Pourtant, cette notion est souvent reprise dans les politiques publiques.
- Bande des 100m. Aujourd'hui des propriétés peuvent se retrouver à l'intérieur de cette bande. Quel est le statut juridique des bâtis qui se retrouvent dans la bande des 100m ? C'est une question de constructibilité et non de dépossession dans ce cas-là. On ne peut plus construire dans la bande des 100m depuis la loi.
- Cas dans le Finistère : demandes de propriétaires des habitations auprès du propriétaire de la dune (ici le département) pour connaître les capacités de la collectivité à assurer la protection des zones habitées. Ici, il faudra demander à la collectivité qui a la compétence GEMAPI (elle sera responsable des effets). Les effets seront traités par le juge si par exemple une digue cède. La dune peut être intégrée à la gestion GEMAPI suivant le mode de système retenu par la collectivité. Ça pose la question du recul du trait de côte. Cas difficile à mettre en place car la décision doit être prise sur le long terme (anticiper à 90 ans, est-ce possible ?).
- A long terme, les assureurs vont se désengager sur des zones à risques. Une augmentation des assurances peut avoir des conséquences sur le développement des habitations sur les zones à risques.
- Il est urgent de trouver des relais nationaux pour intervenir auprès des parlementaires, par exemple pour réintégrer les projets de loi. Projet de loi « adaptation au changement climatique » ralenti par des amendements car elle impliquait l'urbanisation littorale... Action politique que pourra mener Rivages de France en 2019...

PRESENTATION DE CAS CONCRETS – focus sur Lorient agglomération

Plusieurs collectivités ont présenté des actions concrètes et des réflexions en cours sur la mise en place d'aménagements (souples et durs) en vue de prévenir les risques côtiers. Ces cas concrets ont permis de concrétiser les flous juridiques autour de l'intégration des systèmes dunaires dans les systèmes d'endiguement. La présentation de **Lorient agglomération** a notamment mis en exergue cette problématique.

→ **Plan d'aménagement de la Grande-Plage de Gâvres**

Ce plan doit permettre d'anticiper le niveau de la mer et risque de submersion avec la mise en place :

- D'épis en rondins de bois
- L'optimisation d'épis existants,
- De casiers et de linéaires de ganivelles pour renforcer le cordon dunaire, plantation d'oyats,
- Le réhaussement partiel des dunes en intégrant des noyaux de Kaolin,
- La suppression d'accès de plage
- De secteurs préférentiels de rechargement.

Il s'agit de solutions souples, réversibles dans le temps.

Solution technique maîtrisée = Maîtrise d'œuvre interne. Un financement 100 % Lorient Agglomération (estimation 300 000 €)

Dans le cadre GEMAPI, Gâvres est un ouvrage classé par l'état et rentre dans le système d'endiguement de Lorient agglomération alors qu'à Kerguelen seul l'enrochement est compris dans le système d'endiguement.

→ **Préservation contre les inondations : l'anse de Kerguelen / Larmor-Plage**

C'est un secteur soumis aux phénomènes d'érosion et de submersion marine qui fragilise la sécurité des habitations implantées en arrière-dune et qui a des conséquences sur la préservation de l'espace naturel.

Ces travaux de défense du trait de côte s'inscrivent dans le programme PAPI Littoral qui finance des études de modélisation. Ça a permis de vérifier que la vulnérabilité du site de Kerguelen est liée à la fragilité de son cordon dunaire. Donc la réflexion a porté sur comment capter le sable sur le cordon sachant qu'il est présent à proximité en mer. La solution technique retenue est une technique douce de confortement local du cordon à l'arrière dunaire (comblement des brèches). Le PLU permettait d'intervenir sur ce site. Les travaux ont consisté à l'installation d'un « pare-choc » naturel en sable pour lutter contre les assauts de la mer avec installation d'un noyau de terre de découverte de kaolin. Ensuite mise en place de casiers de ganivelles, plantation d'oyats, signalétiques et aménagement d'accès pour protéger la dune.

Tous ces éléments constituent un système d'endiguement (point de vue technique).

Au titre de sa compétence GEMAPI, Lorient agglomération est gestionnaire du système d'endiguement qui ne comprend que les enrochements. Le système naturel participe à la protection mais pas d'un point de juridique (à préciser).

→ **Échanges avec la salle**

Quelle est la nature de l'ouvrage « dune+noyau de kaolin » ? Le fait de créer un point dur (artificiel ?) ne fait-il pas évoluer la définition de l'ouvrage ? Que se passe-t-il en cas de rupture de ce noyau dur, en termes de responsabilité ? En réponse, il est dit que ce n'est pas un ouvrage comme défini dans le génie civil. La jurisprudence est déjà intervenue sur la définition d'ouvrage. Le cas ici ne semble pas rentrer dans cette définition car ce n'est pas une construction en dur réelle en béton (comme un enrochement). On n'est donc pas sur une réelle intervention de l'homme sur un ouvrage particulier. Le fait de rajouter le noyau de kaolin rend-il le cordon dunaire comme ouvrage public ? Ça ne paraît pas être le cas ici mais la question se pose. En termes de responsabilité et d'entretien, nous sommes sur une logique différente. Si on est sur un ouvrage, on est sur une responsabilité sans faute du gestionnaire. S'il y a un problème, on est sur un défaut d'entretien normal de l'ouvrage. La personne publique est responsable.

Un système naturel peut-il être considéré comme ouvrage juridiquement ?

Classement des systèmes d'endiguement par l'Etat :

- Gâvres : le système global fait partie du système d'endiguement (défini par le décret digue précisant qu'un ouvrage en dur permet de protéger 30 personnes avec une hauteur de plus de 1,5m en arrière de la digue) : perré maçonné, dunes, ouvrages... Globalité classé dans le système d'endiguement.
- Kerguelen : seul l'enrochement est classé dans le système d'endiguement même si la dune joue un rôle.

L'obligation de Lorient agglo est de suivre et entretenir pour maintenir le niveau de protection des ouvrages. Aujourd'hui, il faut définir la hauteur à laquelle on protège les habitations.

La dune peut-elle entrer dans un système d'endiguement ? Le conservatoire du littoral n'accepte pas tant que la dune est définie comme ouvrage.

L'intervention de la commune de Crozon a mis en avant des questions sur la qualification de DPM. Des questions ont aussi été posées sur la perte de terrain au profit du DPM. Il a été notamment rappelé que la procédure administrative de reconnaissance du DPM est lourde. A l'inverse, les concessions d'endiguement font perdre la qualité de DPM sur une surface.