



HAL
open science

Vers une responsabilité du fait de l'aggravation des préjudices environnementaux ?

Blanche Lormeteau

► To cite this version:

Blanche Lormeteau. Vers une responsabilité du fait de l'aggravation des préjudices environnementaux ?. François Cafarelli. La résilience des territoires exposés aux risques naturels, Mare & Martin, 2023. <halshs-03711384>

HAL Id: halshs-03711384

<https://shs.hal.science/halshs-03711384v1>

Submitted on 10 Dec 2024

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire HAL, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.



HAL Authorization

L'engagement de la responsabilité de la puissance publique en matière de risque naturel est un processus initié dès le Moyen-Âge jusqu'à la fin du XIX^e siècle et aboutissant à la consécration au XX^e siècle d'obligations positives à la charge de la puissance publique¹ formant le droit des risques naturels², protégeant les populations³ contre les risques exogènes⁴.

Cette dynamique est désormais accompagnée, depuis le début du XXI^e siècle, sous l'effet de l'introduction des enjeux environnementaux et climatiques, par la construction d'un nouveau type de responsabilité face aux risques, celle d'une responsabilité relative aux causes des risques et à leurs réalisations. La question dépasse celle de la socialisation des dommages, pour aller rechercher la responsabilité sur les causes, sur l'amplification, par l'action publique, des causes des risques naturels. Autrement dit, une responsabilité sur les risques endogènes à l'action publique⁵.

Intensifiant l'exposition à des risques climatiques exogènes⁶, le changement climatique questionne alors le rôle des autorités publiques⁷ par rapport à cette protection, sur la gestion des conséquences, mais également sur leur capacité à anticiper les effets de la réalisation inéluctable de ce risque, en limitant les préjudices environnementaux consécutifs⁸. Il peut s'agir tout à la fois d'un risque se manifestant par l'illégalité des décisions des autorités publiques que d'un risque lié à la méconnaissance des objectifs qu'elles se sont fixés⁹. La responsabilité face aux risques endogènes n'est pas nouvelle, c'est son utilisation dans le cadre d'une responsabilité pour préjudice environnemental¹⁰, suite à un événement naturel, qui pourrait l'être.

L'article 1247 du Code civil définit un dommage écologique susceptible de constituer un préjudice écologique comme « une atteinte aux éléments ou aux fonctions des écosystèmes ou aux bénéfices collectifs tirés par l'homme de l'environnement ». Cette définition supporte deux types de préjudices spécifiques : le préjudice écologique objectif, constitué par l'atteinte aux éléments ou aux fonctions des écosystèmes ; le préjudice écologique teinté de subjectivisme constitué par l'atteinte aux bénéfices collectifs tirés par l'homme de l'environnement.

Ce sont ces deux préjudices distincts qui peuvent être créés par l'action publique, constituant les risques endogènes des décisions publiques qui se multiplient en matière environnementale et climatique.

À l'échelle nationale, la question des risques climatiques est principalement appréhendée par les outils de planification : le plan national d'adaptation au changement climatique (PNACC), les schémas régionaux climat, air, énergie¹¹, les plans climat-air-énergie territoriaux¹² et certains plans de prévention des risques naturels (PPRN)¹³, intègrent désormais les enjeux du changement climatique. Il revient alors aux autorités publiques, nationales, régionales et locales, de caractériser

1 F. Vals, *Histoire de l'État providence*, coll. Le livre de poche Biblio essais, Grasset, 1996, p. 56.

2 C. Cans, I. Diniz, T. Touret, J.-M. Pontier, *Traité de droit des risques naturels*, Le Moniteur, 2014, p. 868p.

3 Cons. const., DC. n° 80-117 du 22 juill. 1980, le principe de la sécurité des personnes et des biens a valeur constitutionnelle mais n'est pas un droit fondamental ou droit subjectif ; CE, 20 juill. 2001, *Cne de Mandelieu-la-Napoule*, n°236196 ; v. M. Afroukh, « L'émergence d'un droit à la sécurité des personnes dans la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme », *RDP* 2015.139.

4 CE, *La prise en compte du risque dans la décision publique. Pour une action publique plus audacieuse*, La Documentation française, 2018, p. 49.

5 *Ibid.*

6 CGDD, *La vulnérabilité des communes aux risques climatiques*, janv. 2020.

7 J. Bousquet, « Adapter la responsabilité administrative aux enjeux climatiques », *JCPA* n° 26, 2208.

8 v. not. Accord de Paris, art. 2 et 8

9 CE, *La prise en compte du risque dans la décision publique. op. cit.*, p. 49.

10 P.-A. Deetjen, « La traduction juridique d'un dommage écologique : le préjudice écologique », *RJE* 2009/1, p. 41.

11 Art. L. 222-1 C. env.

12 Art. L. 229-26 C. env.

13 La prise en compte de l'intensification des risques naturels sous l'effet du changement climatique ne connaît une transcription que pour le risque « submersion marine », D. n° 2019-715 du 5 juill. 2019. Ne sont pas concernés les avalanches, feux de forêt ou retrait gonflement des sols.

les aléas naturels amplifiés par le phénomène de réchauffement climatique auxquels est exposé leur territoire et à évaluer la vulnérabilité de ce dernier¹⁴. Elles ont donc la charge d'assurer la résilience¹⁵ des territoires dont elles ont la responsabilité, notamment dans la dimension adaptative, en les faisant entrer en rémission.

La rémission est l'action de réduire, de supprimer une contrainte, mais c'est également, dans une conception plus médicale, l'atténuation temporaire des symptômes d'une maladie, d'une manifestation pathologique. Couvrant ces deux temporalités du rapport à une atteinte, la question de la formation d'une responsabilité du fait de l'aggravation des préjudices environnementaux interroge la possible mise en cause de la responsabilité des décideurs qui auraient accentué, intensifié, les conséquences d'un dommage sur l'environnement en raison de leurs choix, notamment au regard de la gestion des causes du dommage. En ce sens, deux situations sont caractérisées. Il peut s'agir à la fois des conséquences « additionnelles », c'est-à-dire celles créées par l'action de l'autorité locale lorsqu'elle a agi pour répondre à un dommage environnemental déjà réalisé, et à la fois de la capacité des autorités locales à anticiper un risque afin de réduire les conséquences d'un dommage environnemental en cours de réalisation. Sur ce terrain, il ne s'agit pas uniquement d'anticiper la réalisation du risque, mais également d'anticiper les effets inéluctables dus à l'intensification, par les activités humaines, des risques naturels à raison du changement climatique¹⁶. L'attention n'est pas portée sur la gestion des conséquences, des dommages environnementaux, mais bien sur les causes de la réalisation de ces risques. Ces causes sont multiples, et sont le fait de tous. Toutefois, ce sont bien ces actions qui peuvent participer, comme des causes, à la réalisation de ces risques, soit parce qu'elles ne participent pas à l'atténuation du risque en réduisant la probabilité qu'il se produise, soit parce qu'elles n'anticipent pas, par défaut d'adaptation, les conséquences de la réalisation de ces risques. C'est alors une toute nouvelle dimension de l'action publique qui est mise en œuvre, celle d'une « responsabilité d'intensification » des dommages environnementaux.

Cette responsabilité n'est pas encore consacrée, mais ses prémices sont bien présentes dans la jurisprudence administrative qui, sous l'effet d'un activisme juridictionnel croissant en matière climatique¹⁷, tend à intégrer les actions de la puissance publique comme facteur d'aggravation des causes des dommages environnementaux, aussi bien dans le domaine de l'atténuation (I) que de l'adaptation (II) au changement climatique.

I – Le temps de l'atténuation : éviter l'aggravation du dommage

L'admission d'une responsabilité d'intensification en droit repose, dans le domaine de l'environnement, sur l'intégration de l'irréversibilité écologique et de l'intention de maîtriser le caractère définitif des dommages environnementaux et du préjudice subi. En ce sens, M. Rémond-Gouilloux soulignait ainsi que « lorsque la prise en compte du long terme se ramène à la gestion d'une forme d'incertitude, la réaction contre l'irréversibilité postule que si rien n'est fait pour maîtriser le processus, le pire est inévitable »¹⁸. La systématisation de l'irréversibilité en droit amène donc à admettre l'inéluctable comme une donnée qualifiante de certains préjudices écologiques. Tout l'enjeu de l'engagement de la responsabilité des autorités publiques est alors de déterminer comment réparer ce caractère inévitable. M. Rémond-Gouilloux le disait en creux « le pire est inévitable ». Il reste une marge de manœuvre, un moins mauvais est envisageable. C'est spécifiquement sur cette marge que s'engage le juge lorsqu'il s'interroge sur la responsabilité

14 M. Torre-Schaub (dir.), B. Lormeteau, L. D'Ambrosio, (coll.), *Les dynamiques du contentieux climatiques : usages et mobilisations du droit pour la cause climatique*, Rapport, GIP Mission Droit et Justice, 2020.

15 R. Mathevet, F. Bousquet, *Résilience&environnement. Penser les changements socio-écologiques*, Buchet/Castel, 2014, 170 p.

16 v. les enjeux soulevés par l'érosion dunaire, CE 17 janv. 2018, n° 398671 ; CC, n° 2018-698 QPC 6 avr. 2018, *Syndicat secondaire Le Signal*, AJDA 2018, p.1109 comm. Radiguet.

17 M. Torre-Schaub (dir.), B. Lormeteau, L. D'Ambrosio, (coll.), *op. cit.*

18 M. Rémond-Gouilloux, « A la recherche du futur. La prise en compte du long terme par le droit de l'environnement », *RJE* 1992/1, p. 5.

administrative d'intensification, celle qui cherche à qualifier l'exacerbation des conséquences d'un risque naturel (A) et, plus novatrice, celle qui cherche à lutter contre l'aggravation d'un préjudice existant (B).

A – La fonction préventive de la responsabilité : la prise en compte de l'aggravation endogène des préjudices traditionnels

En matière de risque naturel, la responsabilité de l'administration peut être classiquement engagée lorsqu'un retard¹⁹ ou une carence²⁰ de l'État à mettre en œuvre la procédure de délimitation des zones exposées à un risque naturel en vue de l'établissement d'un PPRN est constatée. Également, le juge a engagé la responsabilité de l'État pour toute erreur manifeste d'appréciation commise lors de la détermination des risques pris en compte et du zonage du PPRN²¹. Le maire peut aussi engager la responsabilité de la commune en cas de carence au titre de ses pouvoirs de police générale²². Ainsi, l'absence de PPRN, de document d'information communal sur les risques majeurs, de plan communal de sauvegarde et d'organisation des secours en cas d'inondation peut participer à l'aggravation des préjudices dès lors que, par exemple, « l'action des pompiers a été "entravée par le fait qu'ils ne disposaient pas d'informations suffisantes sur la situation réelle ni de consignes précises sur l'organisation des secours, à défaut de tout plan de secours communal prévisionnel" »²³. Les exemples pourraient être multipliés, notamment en matière de responsabilité sans faute pour risque créé²⁴. Mais les préjudices invoqués sont personnels. L'aggravation par la décision de l'autorité publique est donc connue lorsqu'elle crée des préjudices subjectifs²⁵. Pourtant, il pourrait être envisagé l'engagement de la responsabilité de l'État pour faute dans le cadre de l'exercice de ses obligations de prévenir, de réparer ou de limiter les effets de certains dommages causés à l'environnement²⁶. Ainsi, la caractérisation de la réponse au dommage environnemental par les autorités publiques pourrait amener à une évolution favorable, notamment quant aux obligations de s'informer reposant sur la puissance publique. C'est le sens des nouvelles lignes directrices établies par la Commission européenne quant à la compréhension commune du terme « dommage environnemental »²⁷. La Commission souligne le rôle déterminant de l'évaluation, par lesdites autorités, de l'importance des dommages environnementaux potentiels afin de guider les actions en réparation. Le principe d'information est alors au cœur du dispositif. Créant une nouvelle obligation d'anticiper les conséquences possibles d'un dommage environnemental, les autorités pourraient voir leur responsabilité engagée en cas de violation de cette obligation informationnelle sur les causes de l'intensification des conséquences du dommage environnemental. Mais c'est finalement par le biais du droit commun des préjudices environnementaux que le contentieux dit de l'Affaire du siècle permet au juge de franchir le pas, en amorçant cette quête d'une responsabilité d'intensification.

19 CAA Marseille, 7 fév. 2008, *M. et Mme Pierre X.*, n°05MA1729 ; TA Nantes, 19 janv. 2017, *Sté Assurances du Crédit mutuel IARD*, n° 1411130.

20 CAA Bordeaux, 8 avr. 1993, *Mme Desfougères*, n°91BX00268.

21 TA Montpellier, 9 nov. 2006, *Cts Vanardois*, n° 0206214.

22 Art. L. 2212-2 CGCT.

23 CAA Nantes, 10 déc. 2019, *MTEs, Comme de la Faute sur Mer, ASA de la Vallée du Lay, Cts M.* n°s 18NT01531, 18NT01546, 18NT01620, 18NT01621, 18NT01642 ; la force majeure ayant été rejetée, CE, 31 mai 2021, n° 434733, ccl. S. Hoyneck ; v. B. Lormeteau, « Conceptualisation de l'aléa climatique au prisme de la force majeure », *EETI* 2018, n°8.

24 CE, 6 juill. 1973, n°82406 ; peut être engagée la responsabilité sans faute pour risque créé, lorsqu'une voie publique a un caractère exceptionnellement dangereux (exposition à des chutes de pierre etc.) CAA Lyon, 18 janv. 1990, *Épx Cala*.

25 De même, la responsabilité de l'État intervenant sur une parcelle privée pour pallier les carences du propriétaire peut être engagée du fait d'un ouvrage privé issu de travaux publics si les préjudices trouvent leur cause dans des caractéristiques de l'ouvrage décidées par la personne publique, CE, 13 mars 2019, n°406867.

26 Art. L.161-1-1 et s. C. env.

27 COM, *Lignes directrices permettant une compréhension commune du terme « dommage environnemental »*, 2021/C 118/01, OJ C 118, 7 avr. 2021.

B- La première consécration d'une responsabilité d'intensification : l'intégration de l'aggravation endogène comme cause du préjudice écologique climatique

Le contentieux de la responsabilité est insatisfaisant, car il intervient après la réalisation du fait dommageable²⁸. Il pourrait s'intéresser également aux risques endogènes environnementaux générant un préjudice écologique²⁹. Dans une logique préventive, il ne s'agit pas tant de parer sa réalisation, que d'éviter son aggravation³⁰.

C'est le pas franchi par le jugement dit de l'*Affaire du siècle*³¹ qui comporte, pour la première fois à notre connaissance, cette idée que l'administration est responsable du préjudice écologique climatique et surtout de l'aggravation de ce dernier. Dans la décision de février 2021, sans se fonder sur l'article 5 de la Charte de l'environnement³², le préjudice écologique est qualifié au regard d'une chaîne de causalité holistique entre « l'augmentation constante de la température globale moyenne de la Terre » due principalement « aux émissions de gaz à effet de serre d'origine anthropique » - préjudice écologique de premier degré et les conséquences de cette augmentation, c'est-à-dire les conséquences du changement climatique, « préjudice purement écologique de second degré », pour reprendre la distinction opérée par J. Bétaille³³. La carence fautive de l'État est constituée par le dépassement du premier budget carbone (2015-2018). Le juge souligne que le report des objectifs dépassés sur la seconde période n'est pas de nature à exonérer l'État « de sa responsabilité dès lors que le non-respect de la trajectoire qu'il s'est fixée pour atteindre ces objectifs engendre des émissions supplémentaires de gaz à effet de serre, qui se cumuleront avec les précédentes et produiront des effets pendant toute la durée de vie de ces gaz dans l'atmosphère, soit environ 100 ans, *aggravant* ainsi le préjudice écologique invoqué ». C'est donc bien l'aggravation qui est également visée par la qualification du préjudice écologique. Dès lors, la responsabilité de l'État est engagée au titre de sa carence fautive dans le respect de ces engagements mais également, au titre de l'aggravation de ce phénomène, aggravation constituée par le cumul de nouveaux gaz à effet de serre issu du dépassement du premier budget carbone³⁴.

Ce constat de la prise en compte de l'aggravation du préjudice établi est également perceptible dans les modalités de réparation proposées, ou plus exactement écartées. Le préjudice écologique doit prioritairement être réparé en nature³⁵ et à cette fin, s'il sursoit à statuer sur les demandes de réparation en nature et d'injonction³⁶, le tribunal précise que ces demandes ne sont recevables « qu'en tant qu'elles tendent à la réparation du préjudice ainsi constaté ou à prévenir, pour l'avenir, son *aggravation* ». Mais alors un « flou » est créé quant à la distinction entre mesure de réparation et mesure de prévention de l'aggravation³⁷. La lecture du jugement d'octobre 2021 perpétue ce doute. Ainsi, le juge ne prononce pas de mesures de réparation³⁸, mais des mesures d'injonction, indépendantes de la réparation du préjudice, prononcées sur le fondement de l'article 1252 du Code

28 S. Brimo, « Les potentialités du contentieux de la carence administrative en matière de santé et d'environnement », *AJDA* 2021, p. 1256.

29 R. Radiguet, « Responsabilité de l'État - Climat », *RJE*, 2021/2, p. 407-419.

30 A. Van Lang, « L'hypothèse d'une action en responsabilité contre l'État », *RFDA* 2019, p. 652.

31 TA Paris, 3 févr. 2021, *OXFAM et ax.*, n°190467, 190468, 190472, 190476, ccl. A. Fort-Besnard ; 14 oct. 2021, n°1904967, 1904968, 1904972, 1904976/4-1

32 Sur lequel reposait le moyen présenté par Oxfam soutenant l'existence d'une obligation générale de lutter contre le changement climatique

33 J. Bétaille, « Le préjudice écologique à l'épreuve de l'*Affaire du siècle* », *AJDA* 2021. 2228

34 CE, 19 nov. 2020, *Cne Grande Synthe*, n° 427301, ccl. Hoynck.

35 Art. 1249 C. civ.

36 CE, sect., 6 déc. 2019, *Synd. des copro. du Monte Carlo Hill*, n° 417167 ; *RFDA* 2020. 121, ccl. G. Pellissier.

37 A. Van Lang, A. Perrin, M. Deffairi, « Le contentieux climatique devant le juge administratif », *RFDA* 2021 p.747

38 Voir indique que la réduction des émissions de GES pour la période 2020-2021, liée principalement à la crise sanitaire COVID-19, « et non à une action spécifique de l'Etat », doit être prise en compte « en tant qu'elle permet, pour partie, de réparer le préjudice constaté ainsi que de prévenir l'aggravation du dommage », TA Paris, 14 oct. 2021, §7 et 8.

civil³⁹. Si l'on ne veut pas perpétuer l'assimilation des mesures de réparation à celles d'injonction à prévenir l'aggravation, il s'agirait alors de reconnaître que l'aggravation constitue également un préjudice écologique futur, avec un mécanisme de réparation reposant sur la prévention de l'aggravation, travaillant directement sur les causes endogènes du préjudice, rapprochant alors plein contentieux et recours pour excès de pouvoir⁴⁰.

L'engagement de la responsabilité de l'État au titre du préjudice écologique est donc l'exemple typique d'une évolution possible de la responsabilité administrative⁴¹. En intégrant les enjeux liés à l'aggravation d'un préjudice actuel, le juge offrirait à la responsabilité une fonction normative, dépassant la logique indemnitaire et réparatrice⁴². Elle se concentrerait sur des mesures d'atténuation-réparation luttant contre l'intensification des phénomènes naturels intégrant dès lors l'atteinte irréversible, par l'homme, aux équilibres écosystémiques.

II – Le temps de l'adaptation : vers une généralisation d'obligations de résilience territoriale ?

L'autre pan de l'irréversibilité des dommages environnementaux est celui de l'adaptation, intégrant les enjeux de lutte contre les conséquences, aggravées par le changement climatique, des risques naturels⁴³. L'enjeu s'apparente alors à la recherche d'une responsabilité de préparation contre l'intensification des risques naturels, latente en droit international⁴⁴, pesant sur la personne publique pour un risque qui est avéré, mais dont la puissance des conséquences reste inconnue. Le contentieux indemnitaire n'est, à notre connaissance, par encore né sur cet élément, mais est en germe dans les contentieux nés de la normativité de l'action publique planificatrice⁴⁵(A). Il pourrait également éclore dans le cadre de la responsabilité des titulaires d'un pouvoir de police d'urbanisme, compétence particulièrement sollicitée dans le cadre de l'adaptation au changement climatique (B).

A) La planification de l'adaptation : expression d'une responsabilité d'intensification en puissance

Les enjeux d'adaptation ont pris la forme, en France, d'un recours accru à la planification dont la force d'opposabilité variable freine sa mobilisation contentieuse et son effectivité⁴⁶. Pourtant, dans la lignée de l'ouverture du recours pour excès de pouvoir aux actes de « droit souple »⁴⁷, le juge administratif tend à qualifier certaines dispositions des planifications climatiques d'actes faisant grief ouvrant par suite la porte à des recours indemnitaires⁴⁸.

Ainsi, la salve contentieuse initiée par la commune de Grande-Synthe visait également la légalité du PNACC⁴⁹. S'il était susceptible de recours pour excès de pouvoir, son contenu normatif pourrait engager la responsabilité de l'État en cas de non-respect d'obligations d'adaptation du territoire⁵⁰.

39 Sur le pouvoir d'injonction en matière environnemental, v. CE, sect., 6 déc. 2019, *Syndicat des copropriétaires du Monte-Carlo Hill*, n° 417167, Lebon avec les concl. ; *RFDA* 2020. 121, concl. G. Pellissier et 333, note J. Petit.

40 J. Betaille, *op. cit.* ; et de l'intérêt d'une action pour cessation de l'illicite au civil, v. M. Hautereau-Boutonnet, « Jugement de « l'affaire du siècle » - . - Une logique comptable et correctrice », *JCP G.*, n° 46, 15 nov. 2021, 1195

41 H. Belrhali, « La responsabilité administrative de demain. Potentialités et contentieux potentiels », *AJDA* 2021 p. 1250.

42 J. Bousquet, *op. cit.*

43 CGEDD, *La vulnérabilité des communes aux risques climatiques*, *op. cit.*

44 S. Lavorel, « La responsabilité de préparer et de prévenir, nouveau paradigme juridique face à l'urgence climatique ? », *RJE* n°HS, 2021.

45 Même si des actes qui ne sont pas susceptibles de recours pour excès de pouvoir peuvent constituer des faits dommageables engageant la responsabilité de l'administration, CE, sect., 9 juin 1978, *Spire*, n° 08397 ; CE, sect., 31 mars 2003, *Bergaderm*, n° 188833.

46 B. Lormeteau, « Contentieux nationaux de la planification climatique », in M. Torre-Schaub (dir.), B. Lormeteau (coll.), *Les contentieux climatiques*, Mare et Martin, 2020.

47 F. Brunet, « L'aménagement saisi par le droit souple ? », *AJDA* 2019, p. 955.

48 Comp. avec le contentieux relatif à la pollution de l'air, CE, 12 juill. 2017, *Asso. Les Amis de la Terre*, n° 394254 ; *RFDA* 2017. 1135, note Van Lang.

49 CE, 12 févr. 2021, *Cne de Grande-Synthe*, n°428177, ccl. Hoyneck.

50 La reconnaissance par le recours pour excès de pouvoir de l'illégalité des budgets carbone (Grande-Synthe) permet de qualifier la carence fautive (Affaire du siècle).

Vérifiant la possibilité pour le juge administratif de décliner en l'espèce les jurisprudences relatives aux actes de droit souple⁵¹, le rapporteur public soulignait que « l'argumentation des requérants n'est pas tant de critiquer le contenu du PNACC, que son manque d'ambition, c'est-à-dire ce qu'il ne contient pas. » Ainsi, à la question centrale de savoir si le PNACC avait des effets juridiques notables, notamment s'il s'imposait à d'autres normes, le juge répond par la négative. Le PNACC a une existence autonome⁵², il ne s'articule pas avec d'autres documents de planification, notamment locaux, de l'adaptation au changement climatique, telle que la Stratégie nationale de gestion intégrée du trait de côte, écartant dès lors le spectre d'une responsabilité de l'État.

Autre décision topique, susceptible cette fois d'envisager un recours indemnitaire, dans un jugement frappé d'appel, le Tribunal administratif de Montpellier a procédé, de façon inédite, à la qualification juridique de la Stratégie régionale de gestion intégrée du trait de côte Occitanie (SRGITC)⁵³. Qualifiant le document de « droit souple » en ce qu'elle ne fait qu'énoncer des objectifs et des recommandations sans se substituer aux études préalables nécessaires à mener à l'occasion d'aménagements envisagés sur un ou des secteurs précis, le juge recherche ses effets notables⁵⁴. Cette Stratégie comporte bien des formulations impératives : « ces prescriptions qui, [...], s'apparentent bien 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, [...] sont ainsi susceptibles d'avoir des effets notables sur les territoires [des] communes. »

Dès lors, si la décision est confirmée, la qualification juridique d'acte susceptible de recours pour excès de pouvoir proposée pour la Stratégie régionale ouvre la voie aux recours en plein contentieux contre les autorités publiques en charge de procéder à l'adaptation, donc de lutter contre l'aggravation, l'intensification de la réalisation de risques naturels, du territoire face à une conséquence perceptible du changement climatique, l'érosion de trait de côte⁵⁵.

B) Le droit de l'urbanisme : nouveau champ d'une responsabilité d'intensification ?

Plus directement encore, le maire peut déjà agir pour accompagner l'adaptation de son territoire par sa police de l'urbanisme et pourrait dès lors voir sa responsabilité engagée en cas de non-adaptation. L'article R. 111-2 du Code de l'urbanisme dispose qu'un projet de construction « peut être refusé ou n'être accepté que sous réserve de l'observation de prescriptions spéciales s'il est de nature à porter atteinte à la salubrité ou à la sécurité publique du fait de sa situation, de ses caractéristiques, de son importance ou de son implantation à proximité d'autres installations ». Pour apprécier ces atteintes, le maire doit tenir compte de l'effet cumulé des différents risques et nuisances, qui peuvent ne pas être liés, auxquels serait exposée la construction projetée, le juge y étant particulièrement attentif lorsque le cadre de vie future des occupants résidentiels serait compromis⁵⁶. Cette faculté d'anticiper un risque prévaut même en cas de PPRN adopté ou en cours d'élaboration⁵⁷. Ce document d'urbanisme préfectoral⁵⁸ intègre les risques naturels prévisibles, une méthodologie nationale permettant de préciser leur qualification⁵⁹. Ce caractère « prévisible » pourrait s'opposer à l'introduction d'une obligation d'adaptation des territoires aux risques dont l'intensité va s'amplifier

51 CE, Ass., 9 juill. 2019, *Mme Le Pen*, n° 426389 ; CE, Ass. 12 juin 2020, *GISTI*, n°418142.

52 Mentionné à l'article l'article L 222-1 B du C. env. relatif à la stratégie bas-carbone.

53 TA Montpellier, 11 mars 2021 n° 1905928, ccl. Lauranson.

54 CE, Ass., 21 mars 2016, *Sté Fairvesta*, n°368082 ; *Sté NC Numéricable*, n° 390023 ; CE, Ass. 12 juin 2020, *GISTI*, n°418142.

55 v. la qualification similaire de la carte d'aléa de mouvements de terrain, CAA Bordeaux, 17 juin 2021, *MM. X.*, n° 19BX00650

56 CE, 16 juill. 2014, *Cne de Salaise-sur-Sanne*, n° 356643.

57 CE, 15 févr. 2016, n° 389103; v. S. Defix, « Combinaisons entre un plan de prévention des risques naturels prévisibles et l'article R. 111-2 du Code de l'urbanisme », *JCP A* 2016, p. 2231.

58 CE, avis, 12 juin 2002, *Préfet de la Charente Maritime*, n°244634.

59 Art. L562-1 et s. C. env.. Seul l'aléa d'occurrence centennal est le fondement des mesures de prévention et utilisé pour qualifier ou non la force majeure, v. le contentieux indemnitaire de Xynthia, *op. cit.*

sous l'effet du changement climatique, car le degré d'intensité n'est pas toujours localement identifié⁶⁰.

Pour pallier cela, le maire peut, sur le fondement de l'article R. 111-2 du Code de l'urbanisme, s'opposer à un projet en se fondant justement sur un risque non identifié. Dès lors, il s'expose à ce que la responsabilité de sa commune puisse être engagée s'il refuse de délivrer une autorisation de construire sur des motifs erronés⁶¹ et également s'il refusait d'actionner cette police, exposant ainsi ses administrés à un risque naturel intensifié par le changement climatique, dès lors qu'il en aurait la connaissance. L'enjeu, pour le contentieux indemnitaire, serait celui du seuil exigé de connaissances et de gravité du risque intensifié.

C'est à nouveau dans le cadre du recours pour excès de pouvoir que l'on peut déceler les graines de cette responsabilité. Ainsi, le maire qui a délivré un permis de construire dans une zone identifiée comme soumise à un aléa de submersion « exclusivement lié au changement climatique »⁶², n'a pas commis une erreur manifeste d'appréciation⁶³ en refusant d'édicter des prescriptions spéciales déjà existantes dans le PPRN. Le juge considère que le risque d'inondation lié au changement climatique est donc connu et prévisible⁶⁴. Par conséquent, le développement de connaissances scientifiques locales permettant d'anticiper l'aggravation des conséquences du risque climatique⁶⁵ pourrait engager des actions en plein contentieux si des prescriptions spéciales n'étaient pas adoptées.

Pour l'heure, ce chef de responsabilité n'intègre pas le préjudice écologique⁶⁶. Mais on peut observer l'intégration croissante, lors du contrôle de la légalité du permis de construire, d'enjeux sanitaires et environnementaux tels que la pollution de l'air⁶⁷. Ainsi, il a pu être qualifié l'erreur manifeste d'appréciation entachant un permis de construire au regard des exigences de salubrité publique au sens de l'article R. 111-2 du Code de l'urbanisme dès lors que ce projet aggravait la pollution atmosphérique sur des zones spécifiques⁶⁸. L'introduction de ces enjeux lors du contrôle de légalité pourrait ouvrir les portes d'un recours indemnitaire fondé sur un préjudice écologique⁶⁹ créé, par exemple, par la décision de l'autorité administrative de ne pas refuser le permis de construire aboutissant à une aggravation d'une situation écologique préexistante déjà détériorée.

La responsabilité d'intensification des risques naturels amène l'attention sur l'obligation d'anticiper ces risques soit en limitant l'aggravation du préjudice en lui-même, soit en limitant l'aggravation des conséquences de la réalisation de ces risques par l'adaptation des territoires⁷⁰. Ainsi, le fait pour l'État de ne pas anticiper suffisamment l'intensification des risques naturels serait susceptible de déboucher sur une responsabilité préventive⁷¹, fondée sur les risques endogènes à l'action publique. En actant que le changement climatique constitue un préjudice écologique, le juge a ouvert la

60 Sur l'absence de preuve d'un risque de perte d'enneigement, CAA Nancy, 6 fév. 2020, n°18NC02586.

61 CE, 25 oct. 1985, *Poinsignon*, n°39288.

62 CAA Bordeaux, 15 déc. 2020, n° 18BX04375.

63 CE, 16 oct. 1974, *Coop. agricole des producteurs du Gâtinais*, n° 92351.

64 v. eg. CAA Douai, 1^{er} févr. 2018, *Gpt de défense de l'env. de l'arrondissement de Montreuil-sur-Mer*, n°16DA00364.

65 CGEDD, *La vulnérabilité des communes aux risques climatiques*, op. cit.

v. en matière d'autorisation de lotissement, l'absence de connaissance du risque d'affaissement d'une mine n'engage pas la responsabilité de l'État, CE 13 juin 2003, *SMABTP*, nos 213991, 237732 ; sur l'appréciation du risque de submersion marine par le maire, CE, 23 mars 2016, *Min. Logement*, n° 390853.

66 v. responsabilité pour faute de la commune qui a retiré un permis de construire suite à une catastrophe naturelle qui engendra des préjudices liés à la perte de bénéfices, frais d'acte d'acquisition etc. (*Xynthia*), CAA Nantes, 28 juin 2018, n° 16NT01402 ; S. Defix, « Combinaisons entre un plan de prévention des risques naturels prévisibles et l'article R. 111-2 du Code de l'urbanisme », *JCP A.*, 2016, n°35, p. 2231.

67 M. Moliner, *Le droit face à la pollution atmosphérique et aux changements climatiques*, thèse, Lyon 3, 2001.

68 TA Paris, 2 juill. 2021, *Asso. Les Amis de la Terre et ax.* n° 2004241/4-3.

69 M. Deguerge, « Responsabilité sanitaire et responsabilité environnementale », *RDSS* 2019, p. 135

70 S. Lavorel, « L'émergence d'une responsabilité climatique des États ? » in *Quel(s) droit(s) pour les changements climatiques ?* M. Torre-Schaub, Ch. Cournil, S. Lavorel, M. Moliner-Dubost (dir.), Mare et Martin 2018, p. 157.

71 A. Van Lang, « L'hypothèse d'une action en responsabilité contre l'État » op. cit.

possibilité d'engager la responsabilité des autorités publiques pour aggravation de ce préjudice et l'obligation de s'adapter face à l'intensification des conséquences des risques naturels. Toute la nuance étant d'admettre que ce qui est recherché ce n'est pas que la responsabilité pour préjudice actuel, mais bien la responsabilité pour aggravation du préjudice actuel. D'ailleurs, l'ouverture d'une possibilité d'organiser la relocalisation des activités concernées par l'érosion côtière dans les documents d'urbanisme⁷² est une nouvelle illustration de cette responsabilité en puissance face à l'aggravation du préjudice écologique actuel qu'est le changement climatique.

72 v. la contribution au présent ouvrage de R. Radiguet ; M. Haasnoot, J. Lawrence, A. K. Magnan, « Pathways to coastal retreat. », *Science*, 18 Jun 2021, vol. 372, Issue 6548, p. 1287-1290.