Universidad del País Vasco
Euskal Herriko Unibertsitatea

Forum Montesquieu
Faculté de droit et science politique

université de BORDEAUX

JUIN 2017

# Les problèmes juridiques de la zone littorale du Pays –Basque

*Projet de la Plateforme Juridique Océan en collaboration avec le Campus Océan (Plateforme Océan Expériences)*

Région Nouvelle-Aquitaine

euskampus

# REMERCIEMENTS

Le présent rapport a été réalisé par les étudiants du projet Plateforme Juridique Océan de l'université de Bordeaux (Emma Aubrejat, Werner Carredu, Antoine Fontaine, Louise Gaubert, Antoine Lefort et Eloisa Milhac) et de la universidad del Pais Vasco (Mattin Astigarraga, Maider Alcayaga, Maddi Aginagalde, Unai Mateos, Teresa Pascua, Ane Unanue) avec le soutien de Marie Lamarche (Maitre de Conférences en droit privé –HDR de l'université de Bordeaux, co-responsable de la Clinique du droit de l'université de Bordeaux), Marie Deramat (Responsable administrative de la Clinique du droit de l'université de Bordeaux) et Itziar Alkorta (Professeur de droit civil à l'université du Pays-Basque). Ce projet et ce rapport n'auraient pas pu voir le jour sans le soutien précieux de Sophie Herrera (Directrice de la Plateforme Océan Expériences de l'université de Bordeaux) et Julieta Barrenechea (Chargée de Projets Plateforme Océan Expériences, université de Bordeaux - Euskampus) et l'accueil chaleureux de l'Agglomération Sud-Pays Basque (au travers de son Vice-Président, Manuel de Lara) et du Water Sport Center de Hendaye.

Nous tenons également à adresser nos remerciements à tous les professionnels et passionnés qui ont pris le temps de nous accorder des entretiens nous permettant d'avancer dans notre étude et de proposer aujourd'hui le présent rapport : Stéphanie Barnieix - *Responsable sécurité des plages*, Cristina Barrau- *Juriste association Surf Rider*, Ana Calzado – *Entreprise Cad Works*, Paco Durandeau - *Adjoint au Maire d'Hendaye*, Jokin Garatea - *Directeur relations internationales. Cluster GAIA (TIC-Telecommunication*), Olga Irastorza - *Directrice CCI transfrontalière Bihartean*, David Milly - *Directeur de l'organisation de producteurs CAPSUD OP*, Thierry Mondon - *Ancien CRS/Sécurité des plages*, Rémi Paulorena *Agent de Développement sauvetage côtier*, *Belharra Waterman Club*, Cristina Peña *Professeur en génie des matériaux UPV/EHU*, Virginie ROSA – *Entreprise Sport Contrôle*, *Membre du CA Ocean Living Lab*, Christophe Seiller - *Directeur de l'EuroSIMA Cluster Glisse.*

# SOMMAIRE


- 1. Introduction p.4
- 2. Objet du Rapport p.5
- 3. Méthodologie p.6
- 4. Problèmes juridiques identifiés p.9
- 4.1 L'organisation et l'occupation du littoral p.9
- 4.2 L'aménagement du littoral p.16
- 4.3 Environnement p.25
- 5. Conclusion p.35

# 1. INTRODUCTION

**Depuis 2011, l'université de Bordeaux - France (ci-après dénommée** UB) et l'**université du Pays-Basque** – Espagne (ci-après dénommée **UPV/EHU**) se sont engagées dans une coopération étroite visant à l'émergence d'un campus euro-régional et transfrontalier rayonnant à l'international. Cette coopération s'organise autour d'une feuille de route opérationnelle ciblant la formation, la recherche et le transfert des savoirs et des domaines scientifiques prioritaires.

C'est dans ce contexte que s'inscrit la création du **Campus Océan** (Plateforme Océan Expériences), antenne de l'Université de Bordeaux délocalisée à Socoa, dont la vocation est de former aux métiers du sport, et de devenir un pôle majeur sur les questions liées au littoral basque. En 2015 l'université de Bordeaux, en partenariat avec l'Agglomération Sud Pays Basque et la Fondation EUSKAMPUS s'engage dans ce projet après la signature d'une convention regroupant les acteurs territoriaux du Sud Pays Basque et les industriels de la glisse représentés par l'association EuroSIMA Cluster (180 entreprises actives dans l'univers Glisse, 122 marques et 58 prestataires de services) prévoyant la création d'un Living Lab, d'une halle créative, et d'un accélérateur de start-ups.

Parallèlement, l'UB et l'UPV-EHU, démarrent une réflexion sur la pédagogie innovante dans la filière droit avec notamment la création à Bordeaux en 2013, sous l'égide du Forum Montesquieu, centre d'innovation sociétale de la Faculté de droit et de science politique, d'une clinique juridique. C'est tout naturellement que ces différents projets se rencontrent en 2016 et décident de collaborer dans le cadre d'un projet transversal et transfrontalier autour des problèmes juridiques de la zone littorale du Pays-Basque.

De cette rencontre naît la Plateforme Juridique Océan.

# 2. OBJET DU RAPPORT

La Plateforme Juridique Océan a pour finalité la création d'une future clinique juridique ad hoc visant à délivrer des informations juridiques liées aux problématiques de la zone littorale. Dans cette perspective, une équipe composée de 6 étudiants de l'université du Pays-Basque / Donostia (équipe UPV/EHU) et une équipe de 6 étudiants de l'université de Bordeaux (équipe UB) ont été chargés à la suite d'une enquête sur le terrain, de faire émerger les problèmes juridiques de cet espace si singulier.

Le rapport ainsi constitué devra être présenté devant un comité consultatif formé de 6 représentants des acteurs locaux, chargés de sélectionner la problématique la plus pertinente à l'aune d'une grille d'évaluation particulière (pertinence du problème, impact, potentialités, cohérence). Selon les problèmes retenus, la future clinique juridique développera des activités spécifiques, de recherche, d'assistance juridique ou autre.

Un tel projet, de par son caractère singulier, a nécessité la mise en place d'une méthodologie de travail innovante et pragmatique scindée en sept étapes, d'octobre 2016 à juin 2017.

# 3. METHODOLOGIE

**Oct-2016 Sélection**

**UB** Le projet de la Clinique du droit en collaboration avec la Plateforme Océan Expériences a débuté par une phase de sélection. A la suite d'une réunion de présentation, les étudiants de Master 1 en droit de l'Université de Bordeaux qui le souhaitaient, ont été invités à envoyer un curriculum vitae ainsi qu'une lettre de motivation. Parmi la quarantaine de candidatures envoyées, six étudiants de l'Université de Bordeaux ont été retenus en se basant sur des critères de spécialités juridiques (favorisant une équipe diverse), de langue (niveau intermédiaire d'espagnol et/ou d'anglais) et de motivation.

**UPV/EHU** Les étudiants ont été recrutés parmi la promotion de "*cuarto curso de grado*". La sélection s'est faite sur un double critère : la qualification et un entretien (auquel ont participé 20 étudiants). Six étudiants ont finalement été retenus sur la base de leurs motivations, connaissances de la matière et maîtrise d'une langue étrangère.

**Nov-2016 Travail Prélimi-naire**

**UB** Lors de la première réunion, le 16 novembre, l'équipe encadrante nous a présenté le projet. Nous avons alors cherché à comprendre son sens et son étendue. Nous avons, ensuite, été amenés à faire de larges recherches sur la zone géographique du Pays basque, les acteurs qui s'y trouvent et les activités présentes. Dans un premier temps nous n'avons pas réfléchi aux problèmes juridiques relatifs à la pratique des sports nautiques. Nous avons seulement cherché à découvrir la région ; à s'immerger dans ce territoire que nous ne connaissions, pour la plupart, que très peu. En effet, l'objectif était de se familiariser avec le projet et de se préparer aux entretiens afin de comprendre ces problèmes une fois que les professionnels nous les exposeraient. *Tout au long de la recherche, nous nous retrouvions avec l'équipe encadrante une fois par semaine afin de faire un point sur l'avancée du projet et définir les objectifs pour la semaine suivante*.

**UPV/EHU** Une fois l'équipe confirmée, nous avons reçu une première explication du projet par Sophie Herrera, Directrice du Projet Plateforme Océan - Campus Océan expériences et Julieta Barrenechea, Responsable d'Euskampus. Ce premier input nous a permis de contextualiser le projet. *Nous avons été dès le début attiré par la zone géographique d'étude et les acteurs impliqués. Cette zone est pour nous proche et connue, mais nous allions pouvoir cette fois l'aborder différemment, sous un angle juridique, et avec une perspective transfrontalière nouvelle.*

**UB** Nous avons ensuite suivi une formation de positionnement avec un professionnel afin d'apprendre à se connaître, créer une cohésion de groupe, élément essentiel à l'élaboration pérenne d'un tel projet mais surtout pour se préparer aux futurs entretiens.

**UPV/EHU** La troisième étape prévoyait un renforcement de capacités sur la réalisation d'entretiens, l'utilisation d'outils collaboratifs, le travail en équipe, etc. Ce module de formation a été réalisé par IKDGazte, initiative d'apprentissage étudiant de la UPV/EHU. *Les sessions avec Gilen nous ont permis de bien débuter cette aventure*.

**Déc-2016**
**Premiers entretiens**

Par la suite, la démarche suivie a consisté à rencontrer les professionnels issus de domaines variés, sans idées préconçues, sur les problèmes pouvant se poser dans le cadre de leurs activités. Ainsi, à deux reprises, nous avons rejoint les étudiants de l'UPV/EHU dans le Pays Basque, à Hendaye, pour rencontrer des professionnels dont l'activité est liée aux sports nautiques et centrée sur le littoral basque. Alors que les premiers entretiens avaient été fixés par Sophie Herrera, nous avons dû contacter des professionnels pour organiser la seconde vague d'entretiens. *Il a toutefois été difficile de parvenir à établir ces rendez-vous avec ces derniers. En effet, ils n'ont parfois pas pu se rendre disponibles, ou ne semblaient pas intéressés par ce projet qui pouvait leur sembler abstrait.*

La première journée d'entretiens a eu lieu le 16 décembre 2016. Elle nous a permis de se faire une première idée sur les problèmes rencontrés mais aussi d'en apprendre davantage sur la manière de tenir les entretiens. Il nous a été difficile de les mener. En effet, ce sont davantage *les professionnels qui ont guidé les entretiens. Ils nous ont amené vers des questions qui les préoccupaient personnellement. Nous nous sommes laissé porter sans réellement réussir à s'affirmer. Les problèmes énoncés étaient, par conséquent, très larges, et n'étaient parfois, pas pertinents pour le projet*. Des questions relatives au droit du travail ou au droit de la propriété intellectuelle ont été écartées car considérées comme non spécifiques à la zone littorale étudiée et pouvaient dès lors trouver des réponses par le biais d'autres projets et/ou acteurs.

A la fin de ces premiers entretiens, l'équipe encadrante nous a accompagnés dans la création d'un arbre à problèmes. *Cette étape a été difficile à comprendre et à mettre en œuvre*. Il s'agissait d'élaborer un arbre à partir des problèmes soulevés par les professionnels. Nous avons donc fait un tri et sélectionné un certain nombre de problèmes qui nous semblaient particulièrement pertinents. Pour cela, il a d'abord fallu dégager un contexte, c'est à dire, l'environnement dans lequel se pose le problème. Les causes de ce problème ont été soulevées afin de mieux l'appréhender. Nous avons, par cette méthode, identifié des nouveaux questionnements, qui nous ont permis de cibler les acteurs que nous souhaitions rencontrer lors du second séminaire.

**Fév-2016**
**2nd entretiens et problémati-sation**

La deuxième vague d'entretiens effectuée en février s'est déroulée sur deux jours et a été plus efficace que la première. Nous avons mieux ciblé les professionnels que nous voulions rencontrer. Dès lors que nous avons commencé à cerner les problèmes qui nous intéressaient dans le cadre du projet, nous avons pu mener les entretiens en nous concentrant seulement sur ces problématiques. *Le projet ayant progressé, nous avions une plus grande conscience des « blancs » à combler*.

A l'issue de ces entretiens, nous avons listé tous les problèmes qui nous ont été exposés. Deux thèmes se sont clairement distingués : l'organisation et l'occupation du littoral (ci-après Thème 1) et l'environnement (ci-après Thème 3). Le troisième a été plus difficile à déterminer puisque moins de problèmes nous ont été exposés : l'aménagement du territoire (ci-après Thème 2). Nous nous sommes alors répartis ces trois thèmes en formant des équipes mixtes pour chaque thème composées de deux étudiants de l'UB et deux étudiants de l'UPV/EHU.

**Mai 2017- Début de la rédaction du rapport**

Chaque groupe a ensuite effectué des recherches sur son thème. Un dernier séminaire commun a été organisé le 4 mai 2017 à Bordeaux afin que chaque groupe thématique puisse mettre en commun leurs recherches et y réfléchir ensemble. Dès lors, la phase de rédaction du rapport a démarré.

**Un projet transfrontalier** Il est à noter que l'approche donnée au projet a été différente à l'UB et à l'UPV/EHU. Pour les étudiants de l'UPV-EHU, le projet a été intégré dans leur cursus universitaire (et a donné lieu à du temps prévu d'enseignement) alors que pour les étudiants UB, leur participation était volontaire et se déroulait en dehors du cursus. Cette différence, ajoutée aux calendriers universitaires spécifiques à chacun a rendu difficile la coordination du travail. C'est pourquoi nous nous sommes entendus pour travailler séparément tout en échangeant sur l'avancée du rapport. Enfin, même si quatre langues se sont côtoyées tout au long du projet (espagnol, français, basque et anglais), ceci n'a pas constitué une barrière pour la communication de l'équipe.

# 4. PROBLEMES JURIDIQUES IDENTIFIÉS

## 4.1 L'organisation et l'occupation du littoral

En période estivale la fréquentation du littoral aquitain et basque explose. Cela pose des problèmes d'organisation et d'occupation de la zone littorale.
La côte Basque est caractérisée par une topographie rocheuse avec des espaces de plages restreints. Ainsi, les activités nautiques se concentrent aux endroits où la mise à l'eau est possible. De plus, différentes activités se côtoient entrainant des interférences entre les pratiquants. Certaines, plus récentes que d'autres, se retrouvent sans règlementation spécifique.

Le risque d'accidents est accru du fait du grand nombre d'utilisateurs et de pratiquants de sports nautiques dans un espace restreint en période estivale, avec par exemple une sur-fréquentation des spots de surf. En effet, de nombreux acteurs utilisent l'espace maritime, tels que les écoles de sports nautiques (surf principalement), les entreprises qui testent leurs produits, les touristes sur la plage et aux alentours. Tous ces acteurs entrainent des flux de personnes aux abords du littoral avec un important risque d'accidents susceptible d'engager la responsabilité de ces différents acteurs. Au cours de l'été 2006, 342 surfeurs ont été admis dans des structures hospitalières selon une enquête de Guillaume Barucq[1]. Le nombre d'accidents, accru par la fréquentation est dû à un espace de pratique restreint. Les maires des communes littorales sont responsables de la sécurité et de la tranquillité des usagers des plages, tant sur le sable[2] que dans l'eau[3].

Pour prévenir ces accidents, les pouvoirs publics cherchent des moyens efficaces de diminuer les risques. Pour cela, ils disposent d'un pouvoir de règlementation et de sanction.

La règlementation applicable à la zone littorale est particulière. En effet, c'est une zone où des lois spécifiques s'appliquent (loi littoral, droit de la mer), et où les pouvoirs de police et de régulation sont partagés entre différents acteurs. Les communes utilisent des outils juridiques pour réguler le nombre de pratiquants tout en les assortissant de sanctions.

Également, l'accueil de ces touristes implique d'avoir des infrastructures adaptées pour favoriser le développement des activités du Pays-Basque.

Par ailleurs des comportements déviants de la part des personnes réalisant des activités sur le littoral ont été mis en avant au cours des entretiens. Cependant, les sanctions prononcées n'empêchent pas les pratiques déviantes. La cause principale du non-respect des règles semblent être le caractère non dissuasif des sanctions et le nombre restreint de personnes ayant le pouvoir de sanctionner de tels comportements.

Enfin l'hétérogénéité des formations des moniteurs participe au non-respect de la règle de droit par les usagers.

**Dès lors, il est légitime de se demander : quels sont les moyens juridiques qui permettent d'assurer la sécurité et une bonne gestion de l'espace littoral ?**
Il convient de traiter deux problèmes juridiques qui sont : les possibilités d'**anticipation** des accidents, et de la détermination de la **responsabilité** lorsqu'un accident se produit.

[1] G. Barrucq, Accidents liés à la pratique du surf : épidémiologie et prévention, thèse de doctorat de médecine, université de Bordeaux 2, 2007
[2] Code Général des Collectivités Territoriales, L 2212-3 « La police municipale des communes riveraines de la mer s'exerce sur le rivage de la mer jusqu'à la limite des eaux ».
[3] Code Général des Collectivités Territoriales, article L 2213-23 : prévoit la responsabilité du maire pour les baignades et les activités nautiques dans une limite de 300 mètres du rivages.

## L'anticipation des accidents

La fréquentation des plages basques explose durant l'été. Cela entraîne un nombre d'accidents très important sur le littoral. Les maires, sur qui repose la responsabilité des baigneurs et usagers du littoral cherchent des moyens de limiter ce risque d'accidents.

**EN DROIT FRANCAIS**

**Les moyens juridiques existants permettant de réguler les activités de plage**

### Les zones de baignade

Il appartient aux maires de fixer les emplacements et de recruter le personnel nécessaire pour sécuriser les zones de baignade surveillée. Ces zones offrent une sécurité très importante, mais empêchent la pratique d'activités nautiques.

### Les zones de sport nautique

A côté des zones de baignades, la plupart des communes littorales installent des zones dédiées à la pratique des sports de vagues. **Ces zones ne sont pas surveillées**. Elles ont pour but d'indiquer aux pratiquants de sports de vagues une zone où ils peuvent se rendre sans risquer d'empiéter sur les zones de bain. Elles regroupent un nombre d'usagers important et ne limitent pas les risques d'accident.

### Les autorisations d'occupation du Domaine Public

Un des moyens les plus utilisé par les communes pour limiter le nombre de pratiquants de sports nautiques sur leurs plages et de **limiter le nombre d'écoles privées donnant des cours sur leur territoire**. Les plages et eaux littorales font parties du Domaine Public (ci-après dénommé « DP ») appartenant à l'Etat. Ce dernier peut autoriser des occupations privatives de son DP moyennant une compensation (redevance). La présence d'écoles privées de sports nautiques sur les plages est caractérisée par certain comme une occupation privative du DP. Ainsi, le gestionnaire du DP peut limiter les occupations par les écoles des plages et des eaux littorales.

Cependant deux problèmes s'opposent à cette pratique :

- ***La caractérisation d'occupation privative :***

La jurisprudence administrative recherche, pour permettre l'utilisation de sous-concession de DP, une utilisation qui dépasse « le droit d'usage » (Cour Administrative d'Appel de Marseille, 26 juin 2012, *Chiapinelli*). De sorte qu'une banque n'a pas à demander d'autorisation d'occupation du DP pour l'utilisation d'un distributeur de billets par exemple.
**On peut alors se demander si par exemple, un professeur de kite surf qui encadre un groupe d'élèves sur une plage relève d'une occupation anormale du DP littoral**.

- ***La nécessité de concession du DP de l'Etat au profit de la commune caractérisation d'occupation privative :***

La nécessité de concession du DP de l'Etat au profit de la commune
Pour pouvoir délivrer et donc réguler la présence d'écoles privées sur les plages de sa commune, une mairie doit d'abord bénéficier d'une concession de DP de la part de l'Etat.
En effet, comme nous l'avons vu précédemment, **l'Etat est le propriétaire du DP littoral**. Cependant, il peut le concéder aux communes qui en font la demande (via une procédure et une négociation particulière).
**Une fois la gestion du DP littoral déléguée à la commune**, cette dernière choisit les activités privées qui pourront s'y dérouler (paillote restaurants, clubs d'activités pour enfants, …), et retirera les bénéfices des redevances. **Ainsi, il est nécessaire qu'une commune obtienne la gestion du DP littoral** de son territoire pour pouvoir mettre en place un système d'autorisations d'occupation du DP régulant les écoles de sports nautiques.

**A savoir :** Toutes les communes basques ne gèrent pas le Domaine Public littoral de leur territoire.
Certains sont encore gérés directement par l'Etat.
Exemple de communes gérant directement DP :
- Hendaye
- Biarritz

### Les arrêtés municipaux se fondant sur la responsabilité du maire

Certaines communes limitent le nombre d'écoles de sports nautique sur leurs plages via un arrêté municipal ***se fondant sur la responsabilité du maire*** d'assurer la sécurité des usagers des plages de sa commune. Cela **permet** à une commune **ne bénéficiant pas des concessions de DP de réguler** le nombre de personnes à l'eau. Par exemple, la commune de Capbreton utilise ce procédé juridique. Tous les ans, un arrêté municipal est pris par le maire en établissant la liste des écoles de sports nautique pouvant exercer sur ses plages les plus fréquentées pendant la période estivale (après un appel à candidature et une procédure de sélection).

## EN DROIT ESPAGNOL

De nombreux villages de la côte basque régulent l'utilisation de la plage au travers d'ordonnances municipales afin de comptabiliser les activités qui y ont lieu. Par exemple, afin de bien organiser tous les usages de la plage, la municipalité de Zarautz, comme dans beaucoup d'autres, met en place un système de balises, signalant les zones pour la pratique des activités récréatives maritimes, et d'autres pour un usage plus courant comme la baignade. Les services d'organisation, surveillance et assistance sanitaire sont ceux qui prennent en charge la mise en place de ces balises, divisant la plage en plusieurs zones suivant les usages et les contrôles. Ainsi, après prise en compte de l'état de la mer et des conditions sanitaires de l'eau, se prend la décision d'autorisation de baignade et/ou de distance d'installation des balises.

### Régulation de la baignade

Pour la baignade, un système de drapeaux est mis en place, l'Ordonnance établissant que « les baigneurs sont obligés de respecter à tout moment les indications antérieures, ainsi que les orientations qui, pour des raisons de sécurité peuvent être données par les services de surveillance et d'assistance ». Cependant, cette ordonnance, en mentionnant uniquement les baigneurs, sous-entendrait-elle que les autres usagers ne sont pas tenus par cette obligation ?

Sous le titre Sports, dans son cinquième article, l'Ordonnance régule de manière générale les activités qui peuvent se dérouler sur la plage. Seules sont permises celles qui ne supposent pas de risque ou de gêne pour les personnes, qui ne sont pas un obstacle au déroulement d'autres activités ou qui ne rendent pas difficiles l'accès à la zone restreinte de baignade; ces termes étant inévitablement soumis à interprétation. Une fois établie la norme générale, il est fait référence aux sports de terre, dont l'autorisation en saison estivale dépend des marées, sans que soit précisée la possibilité de pratiquer ces sports en marée montante ou descendante. D'autre part, certains sports reçoivent un espace habilité pour eux. En dehors de la saison estivale, ceux-ci seraient soumis à la norme générale, c'est à dire à la possibilité de réaliser la pratique de ce sport, si celle-ci n'interfère pas avec d'autres intérêts pré-dominants.

### Régulation des sports aquatiques

Concernant les autorisations d'exploitations du service saisonnier des écoles de surf ou autres similaires, il est mentionné dans l'article 51 de la Ley de Costas que la municipalité a le pouvoir de donner ces autorisations. En période estivale, les municipalités régulent donc les autorisations d'écoles de surf et autres similaires, même s'il existe une régulation différente le reste de l'année. L'ordonnance permet dans les zones balisées la pratique exclusive du surf, bodyboard et canoe. Aucune mention n'est faite à d'autres pratiques. **On peut donc se demander ce qu'il en est des nouvelles pratiques de sport aquatiques qui apparaissent constamment et si cette absence de mention pourrait à l'avenir devenir conflictuelle?**
La municipalité ne permet en aucun cas la pratique de sports et activités qui nécessitent des cordes ou ancrages susceptibles d'être entrainés par le vent en saison estivale, sans doute de par l'augmentation du nombre de personnes présentent sur ces zones, cette interdiction étant peu commune, et qui peut avoir pour fondement la sécurité et l'intérêt général.

### Régulation des auvents et animaux domestiques sur les plages

Il est commun sur la côte basque d'utiliser des auvents en saison estivale. Ils occupent un certain espace de la plage et, de ce fait, ils sont sujets à une autorisation préalable de la municipalité, et à l'obligation de respecter certains pré-requis mentionnés dans l'ordonnance.
Les ordonnances régulent aussi la présence d'animaux canins, interdisant la présence d'autres animaux et conditionnant l'autorisation de présence des chiens à des dates et horaires fixés et à l'obligation de les tenir attachés (contrairement à ce qui peut s'observer sur les plages en hiver).
Les animaux canins peuvent circuler le reste de l'année si sont respectées les mesures contenues dans le Décret 101/2004 du 1er juin sur la tenue d'animaux d'espèce canine. **On peut s'interroger sur la viabilité de l'interdiction par ordonnance de la circulation sur certains lieux proches de la plage lorsque les propriétaires remplissent les conditions et ont obtenu une licence adminitrative.**

## Une efficacité très insuffisante

### Une application difficile vis à vis des écoles privées

Les dispositifs précédemment cités, visant à réduire le nombre d'écoles privées de sports nautiques pendant le pic estival de fréquentation, sont difficiles à appliquer.

**Peu de contrôles :** Un nombre réduit de contrôles est opéré sur les plages auprès des écoles.

De plus, grand nombre d'écoles de surf sont dotés de minibus leur permettant de se déplacer avec leurs clients au gré des conditions de mer. Cela rend plus difficile les contrôles.

**Des sanctions financières peu dissuasives :** Les contraventions et redevances infligées aux écoles ne respectant pas les règles émanant des communes conduisent à de faibles sanctions. Ces sanctions sont bien inférieures aux bénéfices générés par les cours estivaux.

**Pays Basque Espagnol :** Complètement différent. La régulation des activités des écoles privés de sports nautiques est bien plus contraignante. Non seulement les écoles évoluent dans des périmètres bien définis à l'avance mais elles doivent en outre réserver (pour limiter le nombre), ainsi que payer (pour effectuer la réservation). Ce paiement s'effectue avant la prestation (doit être avancé par l'école la plupart du temps) et n'est pas remboursable en cas de désistement des clients.
Le modèle basque est donc bien plus contraignant.

### Une régulation difficile à mettre en œuvre pour les pratiquants libres

Mis à part les zones de baignades, rien n'est prévu pour l'encadrement des pratiquants libres de sports nautiques. La régulation des activités des pratiquants libres paraît difficile à mettre en œuvre. En effet, les sports nautiques se pratiquent dans un **milieu ouvert** dont on ne contrôle que très partiellement l'accès. De plus, ces activités s'exercent **culturellement dans une certaine liberté des pratiquants**. Une régulation trop contraignante pourrait fortement importuner voire même **décourager ces activités**. Cela pourrait affecter l'industrie touristique. En effet, l'Aquitaine et le Pays-Basque sont perçus internationalement comme une des meilleures destinations pour les sports de vagues. Le Comité Régional du Tourisme en Aquitaine a estimé que pendant la saison estivale de 2012 (entre juin et septembre) le profit généré par les séjours surf s'élève à 46 millions d'euros.

## Pistes de réflexions et d'évolutions pour l'anticipation des accidents / la gestion et régulation des activités de plage et nautiques sur le littoral

- *Possibilité d'une régulation plus forte comme en Espagne. Mais cela fonctionne-t-il beaucoup mieux ?* Malgré une régulation plus forte côté espagnol, le nombre de personnes à l'eau est tout aussi important ainsi que le nombre d'accidents.

- *Nécessité de réunir les différents acteurs (maires, fédérations, services étatiques) afin de trouver des pistes viables* Il semble essentiel de faire intervenir les différents acteurs tant les acteurs publiques (Etat, communes) que les acteurs privés (écoles de sports nautique, pratiquants et usagers) ainsi que les fédérations pour trouver des solutions intelligentes et travailler sur des outils juridiques adaptés.

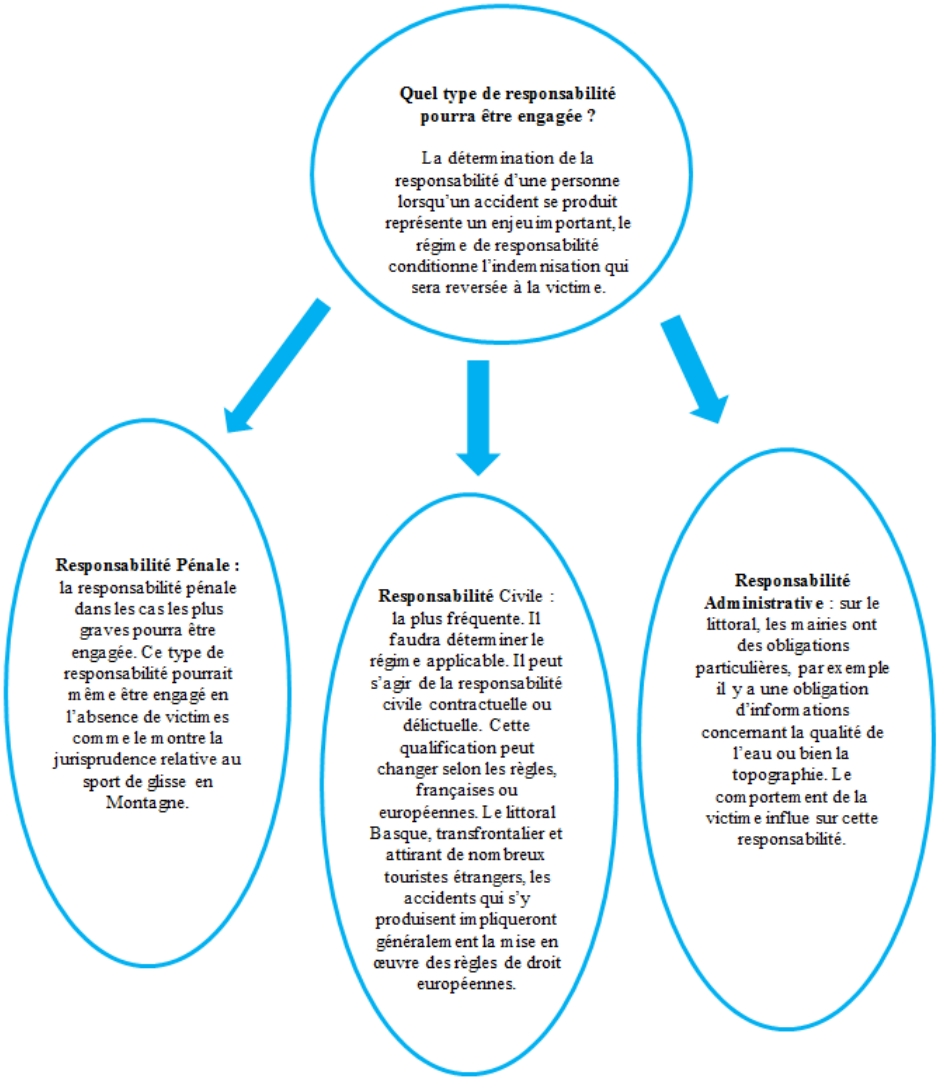
**Auto-évaluation**

**Les outils juridiques permettant l'anticipation des accidents et la régulation des activités sur le littoral (particulièrement en période estivale) est un problème fondamental.**

Ce problème rassemble et intéresse différents acteurs du littoral aquitain
C'est un problème actuel vis-à-vis duquel une expertise juridique est attendue : initier des recherches à ce sujet et réunir les différents acteurs permettraient à la future clinique de devenir un interlocuteur privilégié des différents acteurs du territoire
Cette problématique intéresse fortement au pays basque, tant français qu'espagnol, mais aussi au-delà ; les plages françaises dans leur intégralité sont confrontées à ce problème.

## La détermination de la responsabilité

L'engagement de la responsabilité est **problématique** lorsqu'un litige survient sur le littoral Basque. En effet plusieurs types de responsabilité interviennent et il faudra déterminer la catégorie de laquelle le litige relève. La **responsabilité pénale** implique une action initiée par l'État contre une personne ayant causé des troubles à l'ordre public. À l'inverse, l'engagement de la **responsabilité civile** ou de la **responsabilité administrative** d'une personne correspond à l'obligation faite à cette personne de verser des **dommages et intérêts** à la victime en vue de réparer le dommage qui lui a été causé. Ce problème a donc une dimension **économique** notable et est susceptible de concerner une **diversité d'acteurs** (les collectivités territoriales, les pratiquants de sports nautiques ou encore les fabricants de produits). Il existe différents types de responsabilité, ce qui témoigne d'une **complexité** dans la détermination de la responsabilité. De plus, la **multitude** de **régimes** de responsabilité vient obscurcir ce domaine juridique. L'exonération de responsabilité est également un enjeu de cette problématique.
Une plus grande clarté des différents régimes et de leur mise en œuvre pourrait bénéficier aux acteurs socio-économiques en leur procurant une plus grande **sécurité juridique**. Il convient d'analyser les différents types de responsabilité et de s'attarder sur quelques régimes avec des remarques particulières.



**La responsabilité civile délictuelle :**

- La notion de faute est discutée. A l'occasion de litiges entre des surfeurs, certaines juridictions refusent l'application des règles fédérales alors que d'autres les appliquent. Il y a donc un besoin de clarté sur ce sujet puisque la jurisprudence n'est pas homogène.
- La détermination du responsable peut-être délicate. En mer, avec une plus ou moins forte affluence, il est parfois difficile de discerner précisément les circonstances de l'accident et de déterminer l'auteur du comportement préjudiciable.
- L'étendue du préjudice et le lien de causalité : lorsque le préjudice a été subi dans une chaine d'accidents, il sera alors très difficile de savoir qui est à l'origine de telle ou telle séquelle.
- Responsabilité du fait des choses : implique de déterminer le gardien de l'objet
- Responsabilité du fait d'autrui

**La responsabilité des fabricants de produits (du fait des produites défectueux) :**

Elle est de type délictuel. Cette responsabilité pourra trouver à s'appliquer puisque des entreprises font tester des produits par des utilisateurs.

**La responsabilité civile contractuelle**

- La responsabilité des encadrants pourra être recherchée ce qui est une source supplémentaire de litiges relatifs à la responsabilité. Dans le cadre d'une école de sport nautique, il est classiquement reconnu que l'organisateur d'une activité a, envers ses clients, une obligation de sécurité. Il s'agit d'une obligation de moyens et qui varie selon le niveau du client. Des litiges pourront être difficiles à résoudre sur ce point.

## Un cadre juridique évolutif :

- La question de l'acceptation des risques fait l'objet d'une évolution législative et jurisprudentielle. Elle n'a par exemple pas été retenue par le TGI de Bordeaux (5e ch. 11 oct. 1990). Depuis 2012, l'article L 321-3-1 du code du sport implique de qualifier un lieu de « lieu réservé » à la pratique sportive. La question se posera avec le littoral. Selon cet article, le défendeur pourra invoquer l'acceptation du risque par la victime, afin d'obliger cette dernière à prouver une faute en cas de dommage matériel.
- L'auteur de l'accident pourra chercher à s'exonérer de sa responsabilité en invoquant la force majeure. Cette technique revêt une importance particulière puisqu'il s'agit de l'appliquer aux accidents du littoral et il conviendra alors de déterminer si l'état de l'océan (mer agitée par exemple) pourra constituer la force majeure. On peut également envisager l'hypothèse d'un utilisateur de drone qui blesse quelqu'un à la suite d'une rafale de vent qui lui a fait perdre le contrôle de son drone.

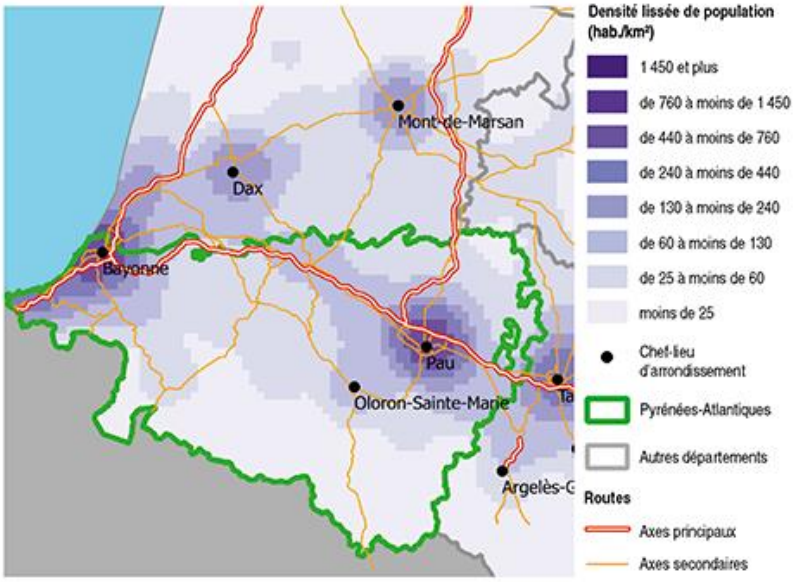
**Auto-évalution**

**La détermination de la responsabilité lors d'un accident est importante puisqu'elle correspond à une attente des acteurs du Pays-Basque et le nombre d'accidents tend à augmenter. Par ailleurs, la jurisprudence incertaine, source d'insécurité juridique confère à cette problématique un enjeu certain.** La diversité des nationalités et des territoires (français ou espagnol) vient complexifier la résolution du problème en passant par des mécanismes permettant la désignation de la loi applicable ou la juridiction compétente. La jurisprudence incertaine et l'évolution législative rendent ce domaine juridique incertain, ce qui est un obstacle au développement des activités économiques relatives aux sports de glisse. Ce problème relatif à la responsabilité se retrouve peu importe le lieu où se pratique les activités nautiques. Il reste cependant à déterminer le public visé. Les victimes devront-elles bénéficier d'une information pendant la durée de leur séjour au Pays-Basque ?

## 4.2 L'aménagement du territoire

L'aménagement du littoral (ou *l'ordenacion del territorio*) au Pays basque français et espagnol représente des systèmes socio-spatiaux différents, avec une appropriation du littoral propre à chaque région où les enjeux divergent. L'aménagement et la planification du littoral n'étaient pas considérés comme une priorité. Cependant, la France s'est dotée d'un plan d'action visant un développement durable du littoral (à travers son aménagement) et sa préservation.

L'aménagement du Pays basque français et espagnol pose le défi de sa singularité. Nos enquêtes sur le terrain ont révélé un contexte démographique, topographique, et juridique singulier rendant son aménagement particulièrement délicat.

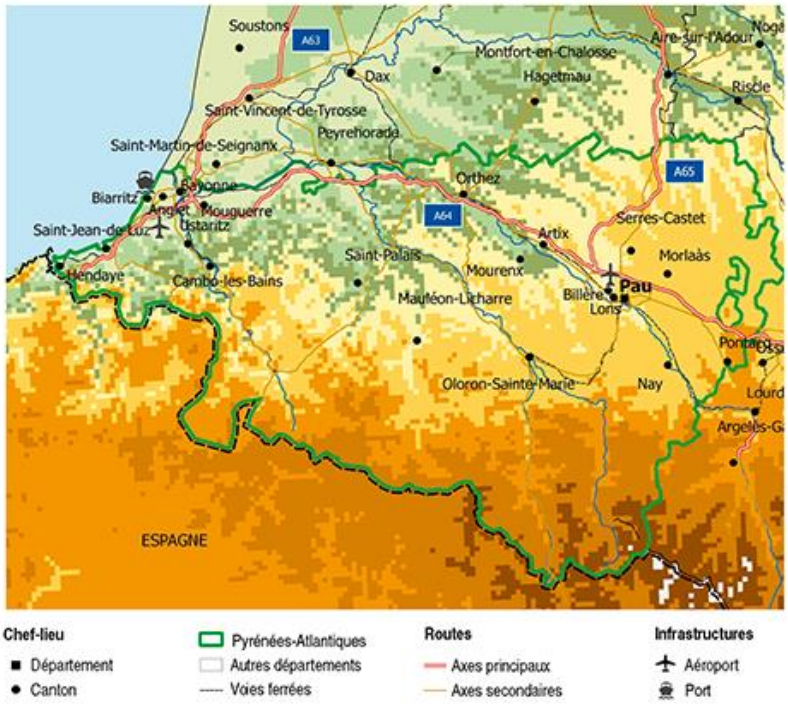



Une densité de population importante sur la côte Basque – INSEE 2016

Sur le plan infrastructuro/démographique, la Conurbation Donostia –Irun Hondarribi-Biarritz-Anglet-Bayonne, la zone côtière intensément urbanisée, est habitée par plus de 300.000 personnes en plus de constituer un axe de l'infrastructure routière transfrontalière soutenant un transport intensif de marchandises par route, maritime et ferroviaire ; en marge d'un port et d'un aéroport (Bayonne).

Nos recherches ont montré un véritable clivage entre la tercérisation des activités économiques du sud, et la concentration de services au Nord. Par ailleurs, les professionnels[4] rencontrés ont unanimement identifié le tourisme balnéaire, et la forte fréquentation saisonnière des plages (tout particulièrement littoral sableux) comme une réalité et surtout un enjeu majeur de l'aménagement du littoral notamment avec la multiplication des installations temporaires le long de la côte Basque.

La topographie de cet espace mérite notre attention. Nous noterons la présence de zones sensibles en




Un maillage infrastructurel important sur la Côte Basque – INSEE 2016

[4] Entretien de Arnaud Gueguen du GIP littoral aquitain v. annexe ; Entretien de Cristina Peña : les flux touristiques ont ici été soulignés à travers le paradigme environnemental. v. Annexe.

littoral et des bassins versants (Abbadie, Txingudi, Flysch, etc.) combinée à une géographie différente entre une côte sableuse et une côte rocheuse.

Il ne faut cependant pas se méprendre, des considérations juridiques viennent renforcer les difficultés de l'aménagement de cet espace ; notamment par l'adoption de la réglementation du développement territorial à plusieurs niveaux (européen, national, régional ou régional et local) et des différences substantielles entre les traditions juridiques de France et en aménagement du territoire en Espagne. La principale difficulté réside dans le manque d'une acceptation commune et uniforme de l'aménagement du territoire au niveau intra-européen. Cependant, certaines initiatives ont été développées, comme la Charte Européenne de l'Aménagement du Territoire, lancée par le Conseil de l'Europe (1983) qui définit le développement territorial comme étant « l'expression spatiale de la politique économique, sociale, culturelle et écologique de toute la société ». De son côté, l'Union Européenne manque de compétence substantielle dans ce domaine mais tente d'intervenir, malgré tout, au travers de différentes politiques communautaires sectorielles (environnement, réseau de transport européen, etc.) et textes de *soft law* -au milieu desquels on peut relever la Stratégie Territoriale Européenne (1999)-, et avec lesquels elle aspire à réduire les disparités régionales. D'ailleurs, la loi française du 3 janvier 1986 dite couramment loi littoral, et la Loi espagnole de Costas 22/1988 du 28 juillet, ne démentent pas cette impression d'éparpillement juridique. (Par exemple le contenu de la Loi Littoral, outre des dispositions non codifiées se retrouve dans toute une série de codes français : de l'urbanisme, du domaine de l'état, de la santé publique, ou encore aujourd'hui dans le code général des collectivités territoriales).

C'est dans ce contexte atypique que l'ensemble de la côte basque espagnole et du littoral aquitain est soumis **à trois aléas naturels, avec des conséquences similaires**. **Ces risques sont l'érosion côtière (côte rocheuse et sableuse), la submersion marine (présente sous la forme de débordement provoqué par une forte houle, et d'inondation) et le recul du trait de côte (soit l'avancée dunaire) propre à la côte sableuse**. La côte rocheuse basque espagnole est soumise à une forte pression démographique et à un développement urbain très important favorisant l'instabilité de la côte. Le tourisme balnéaire favorise l'érosion en fragilisant également les dunes par l'empiétement en France durant les périodes. Cette forte pression urbaine entraine la diminution du rivage boisé à l'état naturel (notamment dans les Landes) faisant apparaitre ainsi une rupture de continuité entre le littoral et la forêt. Ce phénomène de littoralisation de la population se traduit par une difficulté de détermination des « espaces remarquables » à protéger et de l'encadrement des « aménagements légers » autorisés dans ces espaces selon les exigences de la loi littorale. L'érosion a pour conséquence la dégradation des falaises qui se caractérise par l'éboulement ou le glissement des terrains. La relocalisation des activités et des biens menacés par l'érosion suscite des problèmes. Un double enjeu est cœur de l'érosion côtière : économique et social, puisque ce phénomène naturel entraine la destruction de bâtiments, d'habitations et des activités situés sur le littoral.

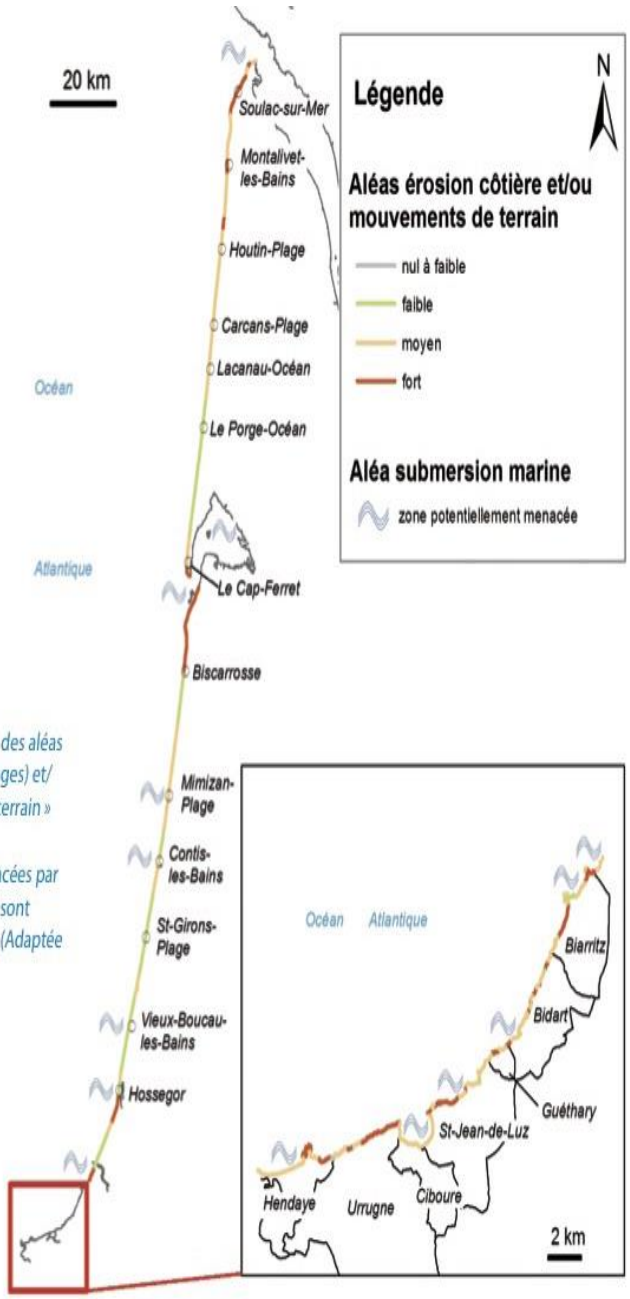



Figure 2 Cartographie des aléas « érosion côtière » (plages) et/ou « mouvements de terrain » (falaises). Les zones potentiellement menacées par la submersion marine sont également indiquées. (Adaptée de BRGM, 2011).

La submersion marine a pour effet de provoquer des vagues de forte amplitude entrainant des inondations (une rupture d'ouvrage et des débordements) malgré la présence de digues et d'autres dispositifs (c'est le cas de la Grande Plage de Biarritz, mais aussi des plages d'Hendaye et de Saint-Jean-de-Luz). Les courants côtiers en Gironde tout particulièrement sont modifiés par la houle et la pluviométrie, cela contribue à l'effritement de la roche, la fragilisation des dunes et à la modification du régime des précipitations.
De plus, l'avancée dunaire semble constituer un risque pour les aménagements qui se situent dans l'arrière-pays, et qui se voient recouvert progressivement par le sable qui recule. La problématique sous-jacente est donc la délocalisation de certaines communes, ou d'activités économiques situées à proximité des dunes.

- Dans cette perspective, et à l'aune d'un **contexte** et d'aléas que nous avons identifiés, **plusieurs problèmes et points de tension apparaissent en filigrane**.

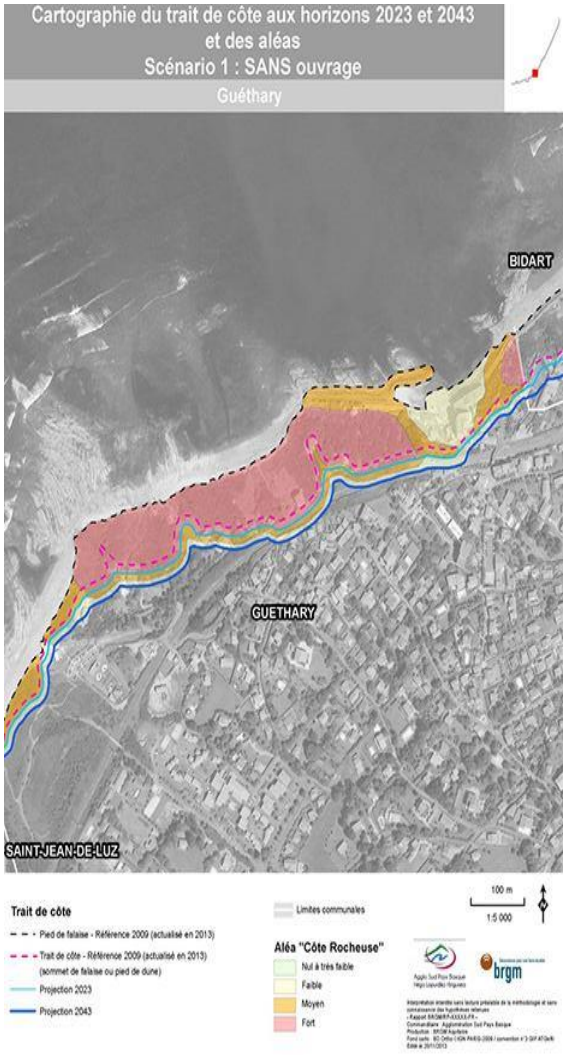
En amont, la question des « aménagements légers » sur littoral doit être envisagée, tant le problème prend de l'ampleur en période balnéaire. Une des questions pertinentes est également l'installation d'appareils de test sur la plage. Ce faisant nous **envisagerons les procédés d'encadrement des aménagements légers sur le littoral français et le littoral espagnol**.

En aval, en raison de l'extrême précarité financière des propriétaires du bord de mer français face au phénomène de l'érosion, nous traiterons **de l'octroi de l'indemnisation aux propriétaires du bord de mer français pour faire face à l'érosion du littoral.**

Enfin, une troisième partie doit être réservée **à la répartition des compétences en matière d'occupation du littoral espagnol, et sa fragmentation importante en raison d'une** « Ley Costas » elliptique (loi espagnole)**.**

## L'encadrement juridique des « aménagements légers » sur le littoral basque – perspective française

*Nous traiterons d'un des aspects de l'aménagement du littoral aquitain, soit une des formes que celui-ci peut prendre dans le développement du littoral. Le droit français, à travers la « loi littoral » du 3 janvier 1986, tente de trouver un compromis entre les enjeux géographiques, sociaux et économiques de la région. Il est donc nécessaire de faire une « pesée des intérêts en présence » afin de préserver le littoral sans décourager les initiatives de développement du littoral, et chercher des solutions communes.*




La destination de la propriété publique est ici au cœur de la difficulté soulevée par l'aménagement du littoral soumis à une réglementation stricte, mais imprécise. La limite terrestre de la plage détermine le régime juridique applicable, en fonction de l'usage de cet espace, ainsi toutes constructions sur ces zones seront régies par le même régime juridique.

La « loi littoral » autorise la mise en place d'aménagements dits « légers » sur les espaces classés comme remarquables, c'est-à-dire préservés selon la liste donnée par l'article L146-6 du code de l'urbanisme. L'article souffre de grandes imprécisions qui rendent l'aménagement, et notamment l'encadrement des aménagements légers le long de la côte basque délicat voire « aléatoire » : **la qualification d'un « espace remarquable », la qualification d'un « aménagement léger », et l'absence de régime juridique attaché aux aménagements *ex nihilo*. De surcroit, plusieurs notions clés de ladite loi peinent à faire l'objet d'un consensus entre les acteurs publics du littoral basque français**.

**Concernant le premier point, l'article renvoie à deux décrets qui définissent davantage les différents espaces en question.** Nonobstant l'existence de ces décrets[5], l'incertitude règne. Ces derniers seraient en effet selon les communes du littoral « inadaptés à la réalité ».

**Concernant le second point, en l'absence de définitions claires, la notion d'aménagement « léger », en plus d'être fondamentalement subjective, demeure floue et source d'une insécurité juridique considérable.** En effet, l'appréciation du caractère léger est casuistique sans recours à la technique du faisceau d'indices, et laissée à la discrétion des juges du fond. Il n'est donc pas étonnant d'assister sur le long de la côte Basque à des différences de traitements injustifiées : certaines installations sont interdites[6], et d'autres, analogues, autorisées. Les enjeux derrière ses interdictions et autorisations sont pourtant non négligeables. Certaines structures seraient ainsi injustement soumises à un régime plus strict que d'autres, avec un formalisme plus lourd (demande permis de construire, etc.et non une simple demande d'autorisation). Dans ce climat d'insécurité conceptuelle combiné à une multiplication des installations (temporaires) sur le long de la côte basque en période balnéaire (chaque année les infrastructures doivent accueillir des touristes toujours plus nombreux), **les juges devront inéluctablement faire face à une inflation de contentieux lorsque des constructions verront le jour sur les espaces remarquables**. Cette future inflation des contentieux est d'ailleurs corroborée par un rapport du Sénat du 21 juillet 2004 relatif à l'application de la loi littoral relative à « *une mutualisation de l'aménagement du territoire* » qui relève sur ce point une insécurité juridique avérée, et « *préjudiciable* ».

**Concernant le troisième point, le sort des aménagements ex nihilo sans autorisations peut également constituer une difficulté. Il existe un vide juridique dans la mesure où aucun régime juridique ne peut régir ce statut** (en cas d'accident ou de catastrophe naturelle entrainant la destruction des aménagements).

**Concernant le quatrième point, la loi littoral fait appel à de nombreuses notions qui ne sont pas appréhendées pleinement par le droit**. **Le principe de continuité** imposé par la « loi littoral » implique que toutes les communes du littoral soient d'accord sur les notions de rivage, d'espaces proches du rivage, d'espaces boisés, mais aussi sur les distances, etc. Ces notions ne sont pas transposables sur l'ensemble du territoire puisqu'elles ne font pas l'unanimité auprès des communes et des juges du fond. Cette situation précaire s'explique notamment par la grande diversité géographique de la zone qui n'est pas tenue en compte par la loi (inadaptation) et par une jurisprudence qui est quasi inexistante sur ce point (vide jurisprudentiel). Cette difficulté est ainsi frappante dans le conflit d'usage du littoral basque, ce dernier étant soumis à une forte pression urbaine et démographique, à une saturation de l'espace (spots touristiques) et à la promiscuité des espaces naturels fragiles des activités économiques (zone de services).

[5] Décret n°89-694 du 20 septembre 1989 et décret n° 2004-310 du 29 mars 2004

[6] Ainsi, selon le Conseil d'Etat « *la réalisation projetée d'une aire de jeux et de sport ne peut être regardée comme un aménagement léger* » (CE 20 octobre 1995 n° 151282 BJDU n° 5/95 p. 365) ou encore CAA Nantes 11 octobre 2013 n° 12NT02432

**d'occupation du littoral espagnol, et sa fragmentation importante en raison d'une** « Ley Costas » elliptique (loi espagnole)**.**

**Auto-évalution**

**Pertinence du problème juridique posé par l'encadrement juridique des aménagements légers sur le littoral basque français :**

- Cette problématique mérite d'être prise en compte en raison de son caractère impérieux. Il s'agit avant de protéger le littoral français de le mettre en valeur et l'exploiter via son aménagement. L'aménagement d'infrastructures sur le littoral (dites légères ou non) représente une réalité géographique, économique, sociale et culturelle complexe. La destination des constructions va organiser et définir l'espace du littoral français.
  - Un encadrement juridique des aménagements (qui auront vocation à voir le jour sur le littoral) semble nécessaire afin de préserver les espaces protégés, intégrer des espaces en marge ou au contraire dynamiser certains espaces...
  - Mais l'intérêt général prévaut, c'est-à-dire que le littoral nécessite aussi des constructions, des aménagements ou des installations. Le tourisme est un moteur de l'économie locale essentiel, tout comme les activités économiques qui contribuent au rayonnement de la région (activités nautiques, pêche, aquaculture, thalassothérapie, etc.). Ces activités se concentrent sur le littoral, et font appel par conséquent à une gestion durable et une protection garantie par l'Etat.

- Ce dernier doit veiller à la préservation d'un équilibre entre le développement du territoire (à titre d'exemple, en accordant des concessions temporaires, accès aux zones protégées) et éviter la dégradation du littoral (entrainant par conséquent un coût financier pour la région pour la reconstruction ou délocalisation d'infrastructures, mais aussi d'indemnisation des riverains en cas de catastrophes).
- Les différences de régulation entre les deux côtés de la frontière permettent de résoudre les problèmes d'installation de structures légères fixes à des fins de recherche et test. Dans ce cas, la frontière est un avantage.

## L'octroi de l'indemnisation aux propriétaires du bord de mer français

Le phénomène de l'érosion sur la côte basque est particulièrement prégnant. Ce phénomène, accéléré par un contexte atypique, s'est mué en véritable « urgence juridique ». Et pour cause, nos enquêtes ont révélé une anthropisation du littoral français (plus de 5 000 km en métropole et plus de 2 000 km en outre-mer) se développant, et générant des risques de plus en plus importants, notamment pour les propriétaires du bord de mer français, et ce, malgré l'arsenal de protection offert par la loi « Littoral ».

C'est donc le sort réservé à ses propriétaires du bord de mer qui devra attirer notre attention. **À cet égard, deux points doivent être examinés, l'un non litigieux (la responsabilité des propriétaires face à la protection des immeubles contre l'érosion du littoral) (1), l'autre problématique (indemnisation dans le cadre d'une procédure d'expropriation pour risque naturel avec notamment leur éligibilité au fond Bernier) (2).**



*Immeuble à Soulac de 78 appartements durement affecté par l'érosion des sols qui se situe aujourd'hui à seize mètres du rivage, contre deux cents mètres lors de sa construction*

**Concernant le premier point** ; conformément à l'article 33 de la loi française du 16 septembre 1807[7], et une jurisprudence constante,[8] **cette protection des immeubles face à l'érosion incombe aux propriétaires intéressés**. Ce point n'a donc rien de problématique, et ne fait pas l'objet d'une instabilité juridique.

**Concernant le second point ; l'indemnisation dans le cadre d'une procédure d'expropriation pour risque naturel est un sujet particulièrement sensible pour les propriétaires français de la côte Basque[9]**. Ces derniers peinent à se faire indemniser, à solliciter l'appui du fond Barnier, et se retrouvent dans une précarité extrême, démunis financièrement. Le Code de l'environnement prévoit un dispositif d'expropriation, lorsqu'un risque prévisible de submersion marine menace gravement des vies humaines. Le fond Barnier[10] permet ainsi d'indemniser des acquisitions amiables ou les expropriations pour cause d'utilité publique lorsque deux conditions sont réunies (articles L. 561-1 et L. 561-3 du code de l'environnement) : l'existence d'un risque naturel prévisible, comme les *« mouvements de terrain »* et une menace grave à la vie humaine.

---

[7] *« Lorsqu'il s'agira de construire des digues à la mer, ou contre les fleuves, rivières ou torrents navigables ou non navigables, la nécessité en sera constatée par le Gouvernement et la dépense supportée par les propriétés protégées, dans la proportion de leur intérêt aux travaux ; sauf le cas où le Gouvernement croirait utile et juste d'accorder des secours sur les fonds publics ».*

[8] *CE, 2 mars 1984, n° 35524, 35874, Syndicat intercommunal de l'Huveaune ; confirmée récemment dans l'affaire Signal* CAA Bordeaux, 9 févr. 2016, n° 14BX03289, Syndicat secondaire Le Signal

[9] Ravivé il y a peu par l'affaire Signal qui a une résonnance particulière avec les enjeux de l'aménagement de la côte Basque : Cet immeuble durement affecté par l'érosion des sols se situe aujourd'hui à seize mètres du rivage, contre deux cent mètres lors de sa construction. **En 2014, des arrêtés de péril imminent ont été pris par le maire pour restreindre l'accès à l'immeuble puis interdire d'y habiter**. Conformément au droit commun de la police du *« péril imminent »*, le propriétaire est tenu d'assurer le relogement des occupants dans un hébergement décent correspondant à leurs besoins. Aucune indemnité n'est prévue pour les propriétaires. **Les occupants du** *Signal* **ont sollicité l'appui du fonds de prévention des risques naturels majeurs (FPRNM), dit** *« fonds Barnier »*. **Cette demande a été refusée par l'administration, la seconde condition prévue par** articles L. 561-1 et L. 561-3 du code de l'environnement n'étant pas remplie.

**La première condition** ne pose pas de problème particulier, en revanche, **la seconde condition** est entachée par une interprétation incertaine qui rend l'indemnisation pour les propriétaires du bord de mer français sur la côte Basque particulièrement incertaine. Nous oscillerons entre deux conceptions « de la menace à la vie humaine ».

Faut-il se rallier à une interprétation reléguée récemment dans l'affaire Signal selon laquelle « *la mise en place d'un dispositif de surveillance, d'alerte, d'évacuation des résidents de l'immeuble et d'un périmètre de sécurité, propres à assurer, bien en amont de la réalisation du risque en cause, la sécurité des personnes* » prive les propriétaires du fond Barnier puisque de telles mesures éradiquent un tel risque pour la vie humaine ? Cette position manque pourtant de cohérence… S'il n'y a pas de menace pour la vie humaine sur la côte Basque, pourquoi alors prendre des mesures pour interdire aux gens d'habiter dans ces immeubles.

Ainsi, nous serions tentés de nous rallier à une interprétation plus souple, reléguée par le projet de loi de 2017 qui valide un **dispositif d'indemnisation** lorsqu'une **interdiction définitive d'habiter ou d'occuper un bâtiment** a été prise en raison du risque de recul du trait de côte. Cette position nous apparaitra plus cohérente. En attendant l'incertitude règne, le CE étant attendu à se prononcer sur l'affaire Signal et le législateur restant pour le moment dans son inertie, privant ainsi les propriétaires français en bord de mer d'une procédure d'indemnisation sécurisée.

**Auto-évaluation**

**Pertinence du problème juridique posé par l'octroi de l'indemnisation des propriétaires du bord de mer :**

- **Des perspectives inquiétantes du fait de la conjonction d'un phénomène infrastructuro/démographique avec un phénomène naturel :** Il est intéressant de mettre en évidence la conjonction de deux phénomènes : d'une part ; une accélération des constructions de bâtiments, résidences secondaires le long de la côte ; et de l'autre, l'accélération avérée du phénomène de l'érosion du trait de côte (voir la cartographie du trait de côte attendu aux horizons 2023 et 2043 du I. L'encadrement juridique des aménagements légers). La conjonction de ces deux phénomènes rendrait ainsi vulnérables des milliers de propriétaires supplémentaires du bord de mer Basque dans la décennie à venir.
- **Une précarité extrême des propriétaires du bord de mer sur la côte Basque en l'état actuel de la loi.** Et pour cause, quand le préfet signe un arrêté de péril, qui entraine l'expulsion des habitants sans qu'il n'y ait d'expropriation, il n'y a pas de compensation financière pour ces derniers. Or, les propriétaires ne peuvent pas solliciter le fond Barnier par la suite, comme l'Etat considère que l'érosion marine n'est pas un risque naturel couvert par ce fonds.
- **Un projet de loi en cours relance le débat de l'octroi de l'indemnisation, et rend le problème actuel**. Ce dernier pourrait bien ouvrir considérablement le droit à indemnisation, et l'accès au fond Barnier pour les propriétaires en bord de mer du Pays basque français. La proposition de loi permettrait aux copropriétaires d'un immeuble confronté - avant le 1er janvier 2017 - à une interdiction définitive d'occuper les lieux de bénéficier d'indemnisation de ce fonds. Concrètement, le texte introduit une indemnisation générale par le fonds Barnier du recul du trait de côte.

## Compétences en aménagement du territoire – perspective espagnole

Comment s'aménage le territoire espagnol ? Quelle est l'administration compétente pour le faire ?

En Espagne, la Constitution de 1978 dans son article 148.1.3 indique la possibilité pour les Communautés Autonomes (CCAA) d'obtenir des compétences exclusives pour aménager le territoire. C'est le cas de la Communauté Autonome Basque, qui indique dans l'article 10.31 de son statut d'Autonomie, une compétence exclusive pour aménager le territoire et le littoral basque.

Selon l'article 149.3 de la Constitution Espagnole, le droit des communautés autonomes prévaudra sur le droit étatique dans le cas où la Communauté autonome a acquis la compétence exclusive pour le développement de ce domaine. Cependant, cela n'implique pas que la Communauté Autonome n'ait pas à prendre en compte les compétences étatiques qui se répercuteront sur elle, au moment d'aménager le territoire. Nous ne pouvons nier que l'Etat a des compétences spécifiques qui influent directement sur l'aménagement du territoire. De cette manière, l'Etat conserve une possibilité d'influer sur le territoire.

Parmi d'autres éléments qui se répercutent sur l'aménagement du territoire se trouve le domaine public et, en son sein, les biens qui forment le bien public maritime-terrestre.

La Constitution, dans l'article 132.2, la Loi de Costas 22/1988 du 28 juillet et son Règlement de Costas 876/2014, du 10 octobre (articles 3.1.b et 3.2) définissent les plages et la mer territoriale comme biens du domaine public maritime-terrestre.

D'une certaine manière, l'Etat, titulaire de certains biens, est obligé de les protéger pour préserver leur essence, sans aucun changement de sa nature et de ses caractéristiques les plus remarquables. Cette titularité étatique prétend assurer l'usage et la distribution publics, au travers des concessions d'usage privé, permettant la prestation d'un service public et appuyant la richesse nationale, en garantissant une gestion et utilisation contrôlées. Nous nous trouvons donc avec deux administrations publiques, avec différents pouvoirs de provenance diverses.

Les situations de concurrence doivent être résolues selon deux paramètres : la collaboration et la compétence prédominante. La jurisprudence a manifesté l'importance de chercher des solutions de coopération, dans le respect des compétences respectives. Mais il n'est pas toujours possible de solutionner ainsi les conflits qui surgissent. Dans le cas où la coopération inter-administrative ne fonctionne pas, il est nécessaire d'établir quel est le titre prédominant, en fonction de « l'intérêt général ». La loi de Costas et son Règlement ont pour objectif de définir les fonctions pouvant se développer sur le littoral, de distribuer les compétences administratives.

L'article 116 de la Loi de Costas et l'article 226 du Règlement, insiste sur l'importance des relations réciproques et l'obligation d'informer, collaborer et coordonner les différentes décisions entre elles. En conséquence, l'alinéa b de l'article 115 LC et l'article 225.b du RC reconnaissent la compétence des municipalités pour informer sur les demandes de réserve, autorisations et concessions pour l'occupation et l'usage domaine public maritime-terrestre.

La situation dans laquelle on se trouve est donc pour le moins curieuse au regard des pays voisins. La France, pays centralisé, considère que le domaine public peut se protéger avec la création de lois qui par la suite sont appliquées par les municipalités. Alors que l'Espagne, considéré comme un Etat autonomique, centralise tous types de mesures qui peuvent se prendre en relation à l'aménagement du territoire.

## 4.3 L'environnement

Le thème 'environnement' est un thème large qui concerne l'ensemble des acteurs présents sur la zone transfrontalière. Tous les acteurs du littoral ont intérêt à ce que l'océan soit propre pour développer leur activité et attirer les touristes. Au-delà de l'activité économique du Pays-Basque, les océans jouent un rôle majeur dans le fonctionnement de notre planète. Ils régulent le climat, stockent le $CO_2$ et représentent par ailleurs une richesse indispensable pour l'homme. Pourtant, ils sont aujourd'hui perçus comme des décharges géantes.

Christophe LAUNAY / RACE FOR WATER parue dans Le Monde le 15.05.2015

Une bonne qualité d'eau de baignade est essentielle pour bénéficier des ressources et profiter de la zone littorale. La pratique des activités nautiques ne peut s'effectuer que si l'environnement alentour est sain. C'est pourquoi des tests sont effectués quotidiennement car de nombreuses sources de pollution peuvent altérer sa qualité.

S'il n'existe aucune victime directe, l'ensemble des individus de la zone littorale est touché par la pollution. Aujourd'hui tout le monde est à la fois victime de la pollution marine mais également acteur. Chacun de nous a un rôle à jouer dans la préservation de l'environnement. Cette responsabilité collective dans la protection et la préservation de l'environnement se retrouve dans la Directive européenne sur les Habitats, qui établit les standards des politiques environnementales des Etats-membres[11].

En Espagne, la loi 42/2007 du Patrimoine Naturel et de la Biodiversité développe le droit à profiter d'un environnement adéquat pour le développement des personnes, établit dans l'article 45.2 de la Constitution.[12]

En France, l'article 1246 du Code civil oblige lui toute personne responsable d'un préjudice écologique à le réparer. L'article 1248 ouvre l'action en réparation à toute personne ayant qualité et intérêt à agir[13].

[11] Directive 92/43/CEE du Conseil du 21 mai 1992 concernant la conservation des hábitats naturels ainsi que de la faune et de la flore sauvages.

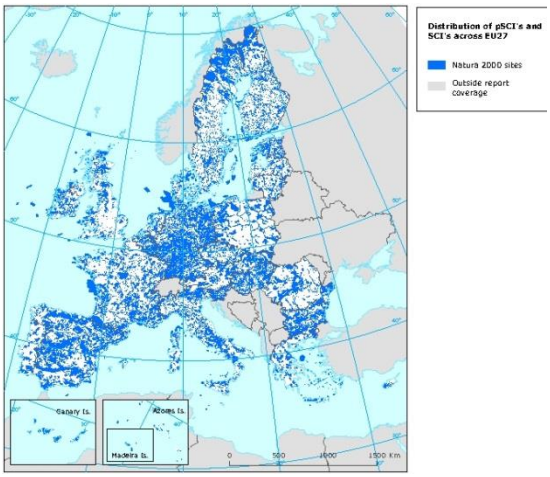
[12] Article 1 de la Loi 42/2007, du 13 décembre 2007, du Patrimoine Naturel et de la Biodiversité

[13] Article 1248 du Code civil : « *L'action en réparation du préjudice écologique est ouverte à toute personne ayant qualité et intérêt à agir, telle que l'Etat, l'Agence française pour la biodiversité, les collectivités*

Le lien de causalité entre le préjudice subi et la faute du pollueur est cependant difficile à établir. Comment prouver que les substances toxiques rejetées dans l'océan par une entreprise sont causes de maladies ?

De son côté, le Code Pénal espagnol consacre dans le Titre XVI, le chapitre III aux délits contre les ressources naturelles et l'environnement. En effet, l'article 325.1 (version de 2003) établit que " *sera puni d'une peine de (...) celui qui, contrevenant à la loi ou autres dispositions de caractère général protectrices de l'environnement, provoque ou réalise directement ou indirectement des émissions, versements, radiations, extractions ou excavations, ensablements, bruits, vibrations, injections ou dépôts, dans l'atmosphère, le sol, le sous-sol, les eaux terrestres, maritimes ou souterraines, avec une incidence également sur des zones transfrontalières, ainsi que les captations d'eau, qui peuvent gravement nuire à l'équilibre des systèmes naturels. Si le risque touchait à la santé de la personne, la peine de prison se situera dans la fourchette supérieure* ».

Dans l'espace littoral basque il existe de nombreuses zones d'intérêt écologique. Par exemple Sur le territoire de l'Agglomération Sud Pays Basque, 10 sites sont classés Natura 2000, c'est à dire zone protégées[14] : les falaises de Saint-Jean-de-Luz à Biarritz, la baie de Chingoudy, la côte basque rocheuse et son extension au large, la Nivelle, le massif du Mondarrain et de l'Artzamendi, le domaine d'Abbadia et la corniche basque, le massif de La Rhune et du Xoldokogaina, les rochers de Biarritz, l'estuaire de la Bidassoa et le col de Lizarrieta. De même, côté espagnol, en plus de la zone Txingudi-Bidasoa et en particulier le centre ornithologique de Plaiaundi-Ekoetxea, de nombreux sites sont répertorités zone Natura 2000 pour leur haute valeur écologique : le fleuve Urumea, Jaizkibel et Aiako Harriak, en sont des exemples. Sur le plan géographique, la frontière entre l'Espagne et la France est démarquée par le fleuve côtier de la Bidassoa.




Sites Natura 2000 /

Deux causes sont responsables de la destruction de l'environnement marin : la pollution, notamment du fait de l'importance de l'activité touristique dans cette zone ; et la mauvaise ou la surexploitation des ressources naturelles marines.

---

*territoriales et leurs groupements dont le territoire est concerné, ainsi que les établissements publics et les associations agréées ou créées depuis au moins cinq ans à la date d'introduction de l'instance qui ont pour objet la protection de la nature et la défense de l'environnement ».*

[14] *Directive Oiseaux* de 1979 et *Directive Habitats* de 1992

La pollution est principalement due au rejet de déchets dans l'océan. Selon l'article L219-8 du code de l'environnement français, il s'agit de « l'introduction directe ou indirecte, par suite de l'activité humaine, de déchets, de substances, ou d'énergie, y compris de sources sonores sous-marines ou de sources lumineuses d'origine anthropique, qui entraîne ou est susceptible d'entraîner des effets nuisibles pour les ressources vivantes et les écosystèmes marins, et notamment un appauvrissement de la biodiversité, des risques pour la santé humaine, des obstacles pour les activités maritimes, et notamment la pêche, le tourisme et les loisirs ainsi que les autres utilisations de la mer, une altération de la qualité des eaux du point de vue de leur utilisation, et une réduction de la valeur d'agrément du milieu marin ».

Cette définition est identique à celle de la Convention OSPAR. Signée par la France, la Convention pose comme obligation générale aux Parties contractantes de prendre « toutes les mesures possibles afin de prévenir et de supprimer la pollution, ainsi que les mesures nécessaires à la protection de la zone maritime contre les effets préjudiciables des activités humaines, de manière à sauvegarder la santé de l'homme et à préserver les écosystèmes marins et, lorsque cela est possible, à rétablir les zones marines qui ont subi ces effets préjudiciables ».[15]

La pollution prend des formes multiples. Les activités nautiques à moteur (jet ski, ski nautique) sont très prisées. La pollution de l'eau par hydrocarbures est donc de plus en plus importante. Or, trop peu de réglementation l'encadre.

Les plaisanciers ont également un rôle à jouer. En plus du rejet d'hydrocarbures, le non-respect de la réglementation relative au carénage impacte l'environnement. Il est interdit de rejeter des substances toxiques directement dans l'océan[16]. En parallèle, des aires de carénage, souvent situées dans les ports, doivent être prévues et recueillir les substances toxiques pour empêcher qu'elles ne soient déversées dans l'océan[17].

Une autre grande problématique liée à la pollution de l'environnement marin est celle du rejet des macro déchets dans l'océan. C'est une des pollutions les plus connues puisque c'est la plus visible. Elle se matérialise notamment par le dépôt de déchets sauvages. L'absence de bienveillance et de conscience des particuliers comme des entreprises, participe à la détérioration de l'océan. Des ONG luttent pour un océan plus propre via des actions préventives ou curatives.

A plus grande échelle, l'expansion du transport maritime est également responsable de la pollution de l'environnement marin[18]. Cette responsabilité se retrouve via le démantèlement des navires ou par des fautes de navigation comme lors de la perte d'un container[19].

La seconde cause de destruction de l'environnement marin, tout aussi importante que la première, est la mauvaise ou la surexploitation des ressources naturelles. L'océan est un lieu gorgé de ressources profitables à l'homme. Or, si l'exploitation de ces ressources n'est pas réglementée, le risque de surexploitation est grand et entraîne leur diminution, voire leur disparition.

La protection de l'environnement dans son ensemble est aujourd'hui au centre des préoccupations. La pollution de l'océan et la surexploitation ou mauvaise exploitation des ressources sont des problématiques actuelles. La mise à mal de l'océan est susceptible de remettre en cause la pérennité de

[15] La Convention pour la protection du milieu marin de l'Atlantique du nord-est (OSPAR), Paris, 21-22 septembre 1992

[16] Article L216-6 du Code de l'environnement

[17] Directive européenne 2000/59/CE du Parlement et du Conseil Européen du 27 novembre 2000 relative aux installations de réception portuaire pour les déchets d'exploitation des navires et les résidus de cargaison

[18]Convention internationale de Nairobi sur l'enlèvement des épaves, 18 mai 2007 - Entrée en vigueur en France en 2015

[19]Article L5241-1 et L5241-4 du Code des transports

l'activité des acteurs du littoral. Si l'océan devient impraticable pour les usagers des activités nautiques, les écoles comme les entreprises en lien, en subiront les conséquences économiques. Puisque nous sommes tous auteurs de la pollution marine, nous devons prendre conscience de l'impact de notre mode de vie pour contribuer à son amélioration.

## Qui prévient ?

Des mesures peuvent être mises en place antérieurement à la survenance de la pollution. Elles sont nécessaires car les dommages à l'environnement ne sont généralement pas intégralement réparables. C'est pourquoi il faut agir préalablement, avant que le préjudice ne soit causé.

### Législation pour empêcher la mauvaise exploitation/surexploitation des ressources naturelles

Des législations existent afin de limiter quantitativement les poissons ou autres ressources marines à prélever. Selon Greenpeace, ces limites ne peuvent être effectives que si l'écosystème est considéré dans son ensemble, en tenant compte de la chaîne alimentaire.

L'exemple de l'algue rouge prouve qu'avec une récolte encadrée, interdisant d'arracher la base où elle se fixe, l'exploitation de cette algue est durable. Cette législation mise en place dans le Pays basque n'a pas été adoptée partout. Au Maroc et au Portugal, l'absence d'une telle législation a entraîné une forte diminution de la quantité d'algues rouges.

### Actions des ONG

La majorité de la pollution dans les océans commence sur terre. Elle provient notamment des eaux usées, des exploitations industrielles et agricoles, des décharges.

> ***« Chaque jour, 8 millions de tonnes de déchets finissent dans l'Océan. 80% de la pollution qui touchent nos mers est d'origine terrestre et issue de l'activité humaine, avec des répercussions*** **terribles sur la biodiversité et l'ensemble de notre environnement » Gilles Asenjo, président de Surfrider Foundation Europe**

C'est pourquoi des actions de prévention sont entreprises en aval. Plusieurs actions peuvent être mises en avant. Suez environnement est ainsi en train de rechercher les meilleures technologies disponibles pour traiter la pollution par les microfibres plastiques dans les stations d'épuration. Le groupe expérimente un nouveau système de microfiltration dans la station d'épuration de Nice Haliotis.
Surfrider a entrepris de nombreuses actions pour prévenir la pollution marine, notamment en militant pour la limitation des déchets plastiques. Cette association a entrepris une action contre les sacs plastiques dès 2011, qui a été couronnée de succès puisque les sacs plastiques à usage unique sont interdits en France depuis 2016. Au niveau européen, une directive 2015 donne la possibilité aux États membres d'interdire la distribution gratuite de sacs en plastique d'ici 2019 ou de réduire leur utilisation en les faisant payer. Après un large débat, ces sacs seront également interdits en Espagne d'ici 2018.

En parallèle, des actions de sensibilisation sont entreprises. En 1992, dans le cadre du Sommet de Rio, la Journée mondiale de l'océan a été proclamée le 8 juin dans le but de sensibiliser le grand public à une meilleure gestion des océans et de leurs ressources. De plus, Surfrider a mis en place les Initiatives océanes afin de sensibiliser les consommateurs et les citoyens à la problématique afin de promouvoir des solutions durables et d'encourager l'engagement citoyen dans une logique positive de responsabilisation.

## Formation des moniteurs de sports nautiques :

Dans le cadre de la formation des moniteurs de sports nautiques, un arrêté en date du 9 juillet 2002 portant création de la spécialité activités nautiques du brevet professionnel de la jeunesse, de l'éducation populaire et du sport prévoit la prise en compte de l'environnement dans le cadre de la pratique des sports nautiques. Ainsi, il est prévu que le moniteur sensibilise à la connaissance et au respect de l'environnement, mais il doit également être capable de prendre en compte le respect de l'environnement dans l'organisation de l'activité. Plus précisément pour la voile, il doit veiller au respect des règles de préservation des sites et des espèces naturelles.
Ces connaissances sont nécessaires pour être partagées par la suite avec les pratiquants de sports nautiques. La prévention prend la forme d'une action de sensibilisation.

En Espagne, le Décret 56/2003, sur les activités physiques et sportives à risque en milieu naturel de Catalogne, contient ainsi un paragraphe spécifique sur la prise de conscience par les usagers et les moniteurs du respect de l'environnement. Il convient de mentionner que dans sa première annexe, sont listées les activités physiques et sportives en milieu naturel qui doivent spécifiquement faire attention à développer une pratique « durable » : activités en espace rocheux, activités en haute montagne, en moyenne et basse montagne, plaine, activités aquatiques en mer, activités aériennes, activités en milieu neigeux. Il serait intéressant de se baser sur ce décret pour améliorer la formation des moniteurs de sports aquatiques.

## Prévention du dépôt sauvage de déchets

Une grande partie de la pollution marine provient des déchets qui finissent dans l'océan. Or, la mauvaise gestion du traitement des déchets est la plus grande cause de cette pollution.

Un grand effort a été réalisé au Pays-Basque (Espagne) par les Députations et les communes sur la gestion et le tri des déchets urbains, responsables de la pollution maritime de la côte. De cette manière, le Plan Intégral des Déchets Urbains de Gipuzkoa 2017-30 établit des mesures supra-municipales pour garantir un recyclage progressif des déchets et des décharges contrôlées et durables.[20]

En France, les communes sont responsables d'assurer la propreté des villes, c'est-à-dire la gestion des déchets ménagers et assimilés avec la mise en œuvre du traitement, de la mise en décharge et des opérations de transport, tri ou stockage. Elles sont également responsables pour définir un programme local de prévention des déchets afin de réduire les quantités de déchets.
La loi NOTRe de 2015 prévoit à partir du 1er janvier 2020 le renforcement des compétences des régions et des communautés de communes en leur donnant la charge de l'élaboration des plans régionaux de prévention et gestion des déchets. L'objectif est de coordonner les actions de gestion des déchets. La gestion efficace des déchets est donc d'une grande importance pour prévenir la pollution marine.

La gestion des déchets a été un des thèmes de collaboration des municipalités qui ont formé le Consortium transfrontalier Bidasoa-Txingudi, et qui englobe les communes d'Irun, Fontarrabie et Hendaye, même si à cause de restrictions budgétaires, cette coopération n'a pas toujours été aussi fructueuse que souhaité initialement.

## Les espaces protégés

De nombreux espaces font l'objet d'une protection particulière afin de prévenir la pollution, ils représentent 4% du territoire français. Selon l'Union Internationale pour la Conservation de la Nature,

20 Plan Integral de Gestión de Residuos Urbanos de Gipuzkoa 2017-2030,

http://www.gipuzkoaingurumena.eus/es/-/plan-integral-de-gestion-de-residuos-de-gipuzkoa-2017-2030

un espace protégé est « un espace géographique clairement défini, reconnu, consacré et géré, par tout moyen efficace, juridique ou autre, afin d'assurer à long terme la conservation de la nature ainsi que les services écosystémiques et les valeurs culturelles qui lui sont associés ».

Il existe différents types de protection à la fois au niveau national et au niveau international. En France, au niveau national, il s'agit de protection réglementaire (réserve naturelle), contractuelle (parc naturel marin), par la maîtrise foncière (terrain acquis par le Conservatoire du littoral). En Espagne, les compétences en protection de l'environnement sont réparties entre l'Etat et la Communauté autonome. Concrètement, dans la communauté autonome du Pays-Basque, s'applique la Loi 3/1998 du 27 février, *General de Protección del Medio Ambiente del País Vasco.*

Au niveau international, la protection s'effectue au titre d'engagements de conventions et engagements européens ou internationaux (OSPAR, patrimoine mondial de l'UNESCO).

De plus, au niveau européen, le réseau Natura 2000 a été mis en place en application de la Directive « Oiseaux » de 1979 et de la Directive « Habitats » de 1992, et vise à assurer la survie à long terme des espèces et des habitats particulièrement menacés. L'objectif est de favoriser le maintien de la biodiversité, tout en tenant compte des exigences économiques, sociales, et culturelles.

La Red Natura 2000 est un des chemins les plus attractifs et ambitieux pour mettre en place un réseau de milieux protégés, mais ceux-ci nécessitent une protection adaptée à leur valeur historique, culturelle et écologique. D'autant plus si l'on tient compte du fait que les investissements réalisés sont largement récupérés par de précieux gains. Selon la revue *Environement for Europeans*, les estimations sont les suivantes : pour chaque 5.8 billions d'euros investis, le retour atteint des chiffres entre 200 et 300 billions d'euros[21].

Il est important de préciser que c'est actuellement le principal instrument pour la conservation de l'environnement dans l'Union Européenne. Les piliers fondamentaux du Réseau Natura 2000 sont les zones spéciales de conservation et les zones de protection spéciales des oiseaux (ZPS). Au moment de définir ces zones, chaque Etat membre a la possibilité de choisir les siennes. Celles-ci doivent être pertinentes au regard de leur importance environnementale. C'est la Commission Européenne qui vise les propositions des Etats membres et elle peut également être force de proposition. Une autre des fonctions du Réseau Natura 2000 est de récupérer des écosystèmes en voie de disparition.

**Auto-évalution**

**La prévention est actuellement insuffisante alors qu'elle est pourtant déterminante. C'est le cas à la fois s'agissant de la législation mais aussi s'agissant de la sensibilisation des individus à la protection de l'océan. Il est à noter qu'elle a peu été soulevée par les professionnels, mis à part le secteur associatif. Dans le cadre du futur projet de la Plateforme Juridique Océan, il semble difficile de mettre en place une assistance juridique directe sur ces questions. Cependant, elles pourraient faire l'objet d'un travail de recherche.**

[21] 'Fitness Check shows EU nature laws are fit for purpose`` *Enviroment for Europeans.* Nº62, p. 3

## › Qui est l'auteur de la pollution ? Qui est responsable ?

### Qui a commis la pollution ?

***Complexité du point de vue de la preuve*** *:* La difficulté réside dans l'identification de l'auteur du délit. Si la personne n'est pas prise en flagrant délit, sa responsabilité ne pourra pas être engagée.

- *Auteur dans les aires de carénages ?* Les plaisanciers ont pour obligation de caréner leur bateau à minima une fois tous les 2 ans. Les aires de carénage se trouvent généralement près des ports pour plus de commodités. Cette opération consiste en l'entretien et le nettoyage du bateau. La plupart du temps les plaisanciers carènent afin d'enlever le dépôt des algues et coquillages sur la carène qui abîment et ralentissent le bateau lors de la navigation. Les plaisanciers utilisent donc des produits chimiques toxiques (antifouling). Les aires de carénage réglementaires doivent posséder un circuit fermé afin que ces produits ne soient pas rejetés directement dans l'océan. Dans le cas contraire, le déversement de ces eaux est dévastateur pour l'océan. Bien que la Directive relative aux installations de réception portuaire pour les déchets d'exploitation des navires et le Code des ports maritimes répriment cette pollution, de nombreuses aires ne sont pas dotée de cette forme d'évacuation des eaux.

- *Activités de jet-ski/sports nautiques motorisés :* Les activités nautiques motorisées ne font pas l'objet de réglementation spécifique. Depuis 2016 avec la nouvelle division 240[22], les jet ski sont autorisés à aller jusqu'à 6 000 miles en zone côtière. La pollution par hydrocarbure et la pollution sonore génèrent de graves conséquences sur la faune et la flore marine. Les jet ski ne sont plus considérés comme une activité nautique polluante selon la Fédération des Industries nautiques depuis 2006. Or, leur utilisation est de plus en plus importante.

- Les stations d'épuration, gérées par les collectivités territoriales (service public)

  - Actuellement, il n'existe aucune législation interdisant le rejet de microplastiques par les stations d'épuration. Si l'arrêté du 21 juillet 2015, relatif aux systèmes d'assainissement collectif et aux installations d'assainissement non collectif prévoit les performances à atteindre à l'article 14, les microplastiques ne sont pas énoncés. Les études traitant de leur impact sur l'environnement sont encore récentes. Pourtant, elles démontrent déjà des impacts majeurs sur la faune aquatique, notamment par l'ingestion de ces micro déchets par les poissons.

  - Lorsque les infrastructures ne sont plus suffisantes, il existe des risques de débordement des eaux qui n'ont pas encore été traitées. Lorsque ces stations d'épuration se situent sur la zone littorale, les eaux se déversent directement dans les océans. En l'espèce, Surfrider a à plusieurs reprises dénoncé le risque de débordements de la station d'épuration Armatonde à Hendaye en cas de pluie intense.

- *Navire épave ou containers épave* : Les épaves en mer sont dangereuses pour les autres navires mais également pour l'environnement. L'épave est généralement un navire en état de non flottabilité et doit avoir été abandonnée par l'équipage. L'épave peut également être un container appartenant au navire. Tout dommage causé par l'épave entrainera la responsabilité de son propriétaire. Il en est le gardien. Les containers contiennent parfois des marchandises nocives pour l'environnement. Si le

[22] Division 240 : « règles de sécurité applicables à la navigation de plaisance en mer sur des embarcations de longueur inférieure ou égale à 24m »

container n'est pas récupéré, il coule et peut causer des dommages graves pour la faune et la flore marine.

- *Les dépôts de déchets sauvages* : Ce phénomène est la pollution la plus apparente. Il est fréquent que les individus abandonnent leurs déchets ménagers sur la voie publique et lors de fortes pluies, ces déchets ou leurs résidus finissent dans l'océan. Le déchet est défini comme « toute substance ou tout objet, ou plus généralement tout bien meuble, dont le détenteur se défait ou dont il a l'intention ou l'obligation de se défaire »[23]. Il est interdit d'abandonner ses déchets dans la nature[24]. Le propriétaire des déchets en a la garde jusqu'à leur destruction. Les déchets aquatiques sont source mortalité des espèces marines. En effet, les substances toxiques que contiennent les déchets sont ingérées par les espèces qui seront par suite ingérés par les hommes.

- **Qui est victime de la pollution ?** La victime d'une pollution doit établir le dommage, la faute et prouver le lien de causalité qui les unit. La difficulté réside dans ce lien de causalité. Si elle est victime d'un dommage, la victime aura souvent des difficultés à prouver que son préjudice provient directement de la pollution. Si des actions ont déjà été engagées, les associations n'ont encore jamais réussi à prouver le lien de causalité entre des cas particuliers et la pollution.

La plupart des victimes de la pollution ne sont pas qualifiées de victimes directes bien qu'elles soient lésées personnellement. La pollution de l'océan n'est pas discriminatoire, elle touche tout le monde. C'est un préjudice collectif. Il est intégré à l'article 1247 du Code civil[25]. La notion de préjudice collectif sous-entend qu'il y aurait un intérêt collectif environnemental à différencier avec l'action de groupe qui permet la défense d'intérêts individuels additionnés. L'intérêt collectif n'est pas le cumul d'intérêts privés mais il n'est pas non plus tout à fait identique à l'intérêt général. Il se situe entre les deux. La difficulté est donc de savoir qui a qualité pour agir en responsabilité lorsqu'un dommage survient. Elle se manifeste notamment par l'action associative.

[23] Article L541-1-1 du code de l'environnement

[24] Article L541-3 du code de l'environnement

[25] Article 1247 du Code Civil : *« Est réparable, dans les conditions prévues au présent titre, le préjudice écologique consistant en une atteinte non négligeable aux éléments ou aux fonctions des écosystèmes ou aux bénéfices collectifs tirés par l'homme de l'environnement ».*

**Auto-évaluation**

**Ce problème juridique a une vocation sociale, qui correspond à l'objectif du projet. Son action permettrait d'aiguiller les victimes sur les différents moyens existants pour faire prévaloir leurs droits, en tenant compte du fait que le lien de causalité est difficile à prouver. Il est intéressant de faire intervenir le principe de précaution pour déterminer l'existence d'une faute d'un ou des acteurs.**

**L'article 5 de la Charte de l'environnement prévoit « Lorsque la réalisation d'un dommage, bien qu'incertaine en l'état des connaissances scientifiques, pourrait affecter de manière grave et irréversible l'environnement, les autorités publiques veillent, par application du principe de précaution et dans leurs domaines d'attributions, à la mise en oeuvre de procédures d'évaluation des risques et à l'adoption de mesures provisoires et proportionnées afin de parer à la réalisation du dommage ».**
**Etendu à la protection de la santé publique, cela permet aux particuliers de faire valoir la responsabilité de l'Etat en cas de problèmes de santé susceptibles d'être causés par l'environnement.**

**Malgré la volonté du législateur de limiter le champ d'application du principe de précaution à l'environnement, le juge ne l'a que peu utilisé dans ce domaine. Le problème s'est également posé concernant la rédaction du texte. La notion d'irréversibilité du dommage susceptible de se réaliser est imprécise, le juge dispose donc d'un large pouvoir d'appréciation.**

## Et après ?

- **Réparation / Indemnisation** : Lorsqu'un dommage est déterminé, la victime a droit à une réparation ou une indemnisation. Comme nous l'avons soulevé plus haut, la difficulté est de savoir qui est l'auteur du dommage. C'est à lui d'indemniser la victime. Sans flagrant délit, l'auteur ne sera que rarement identifié et par conséquent la victime non indemnisée.
    - *Containers* : Lorsque le container devient épave, il reste la propriété de celui qui était propriétaire du navire. Ce dernier devra « mettre en sécurité hors des atteintes de la mer » l'épave. Dans les 48 heures suivants la découverte, le propriétaire aura l'obligation de faire une déclaration à l'administration des affaires maritimes. S'il ne peut pas être retrouvé, l'administration peut exiger de lui qu'il procède à l'enlèvement du l'épave à ses frais. S'il refuse l'administration va retirer l'épave aux frais du propriétaire. On peut envisager une procédure de recouvrement publique.
    - *Dépôt de déchets sauvages* : L'autorité publique a l'obligation d'enlever les déchets sauvages abandonnés dans sa commune[26]. Le maire grâce à ses pouvoirs de police devra sanctionner l'individu qui aura abandonné ses déchets[27]. Or, il est souvent difficile de retrouver la personne auteure du dépôt si elle n'est pas prise en flagrant délit. Il s'agit d'une contravention de 5e classe[28] mais les contrôles ne sont que trop peu effectués.

[26]Article 2212-2 du Code général des collectivités territoriales

[27]Article L541-2 du Code de l'environnement

[28]Article R635-8 du Code pénal

- **Qui les enlève en cas d'auteur non identifié ?**
    - *Action de collecte sur les plages* : Des associations comme Surfrider organisent des ramassages de déchets aquatiques bénévolement sur les plages. Les bénévoles ramassent, trient et quantifient les déchets. Ces actions ont notamment pour but de faire prendre conscience de l'ampleur du désastre lorsque les plages ne sont pas nettoyées. Ces actions interviennent une fois que la pollution a eu lieu. Elles ne sont que curatives et par conséquent, qu'insuffisantes.
    - *Vérification de la qualité de l'eau*[29] : La Directive concernant la gestion de la qualité des eaux de baignades de 2006[30] oblige les Etats à recenser la qualité de leurs eaux de baignade chaque année et définissent la durée de la saison balnéaire. La qualité est classée d'insuffisante à excellente. Les Etats doivent fournir à la Commission les résultats de la surveillance et l'évaluation de la qualité des eaux de baignade ainsi qu'une description des mesures qui ont été prises. Le contrôle sanitaire des eaux de baignade est mis en œuvre par les Agences régionales de santé (ARS). En Espagne, le Décret Royal 1341/2007 établit que les profils de chaque zone d'eau de baignade se déterminent en premier lieu, en fonction de la saison correspondante à l'année 2009. Dans le cadre d'un Accord de Collaboration entre l'Agence Basque de l'Eau (URA) et AZTI (AZTI-Tecnalia) signé le 7 octobre 2008, les profils prévisionnels des eaux de baignade du littoral ont été élaborés en 2009.

L'article 6 de la Convention OSPAR exige également que les Etats « établissent et publient conjointement à intervalles réguliers des bilans de l'état de la qualité du milieu marin et de son évolution ».

S'il est parfois possible de reconnaître la responsabilité de l'auteur d'une pollution, il est toutefois difficile de réparer ce dommage. En effet, qu'il s'agisse de substances toxiques, de micro déchets invisibles à l'œil nu, ou bien de macro déchets, ils finissent abandonnés dans l'océan.

Les macro-déchets se sont agglomérés au fil des années pour former une gigantesque masse qui ne cesse de s'étendre, à tel point qu'elle est qualifiée de septième continent. De plus, en se décomposant, une partie des macro déchets se transforment en micro déchets et sont ingérés par des poissons. Les conséquences de la consommation de ces poissons par les individus ne sont pas encore claires. Les risques pour la santé sont très probables, se pose donc la question de l'indemnisation des victimes de cette pollution.

Les Etats tentent d'adopter des Conventions, mais ces actions ne sont pas suffisantes et la pollution marine ne cesse de s'accroître.

**Auto-évaluation**

**Ce problème relève au niveau juridique une haute importance. De plus, il est prévu que ce phénomène s'amplifie et la jurisprudence pourrait bientôt venir s'insérer dans ce débat. De ce fait, il pourrait être intéressant de travailler sur cette thématique, de par son caractère innovant. Cependant, il est à noter que ce besoin est prospectif, car il n'a pas été évoqué lors des entretiens menés. Enfin, il resterait à définir quelles actions un projet comme la Plateforme Juridique Océan pourrait développer en ce sens.**

[29] Article D1332-14 du Code de la santé publique

[30] Directive du 15 février 2006 concernant la gestion de la qualité des eaux de baignade

# 5. CONCLUSION

Une fois réalisés le diagnostic et la classification des problèmes juridiques liés à l'utilisation et l'occupation du littoral, à l'aménagement du territoire et à l'environnement, le présent rapport doit aborder la méthodologie de sélection du ou des problèmes sur le(s)quel(s) se centreront les travaux de la Plateforme Juridique Océan l'année prochaine et éventuellement les suivantes. La prochaine étape consiste donc à choisir cette thématique d'étude, en concertation avec les acteurs impliqués, en se basant sur une série de critères pertinents dans le cadre de ce projet.

Une troisième étape consistera à co-construire la méthodologie de travail qui sera utilisée dans le projet. De cette manière, une fois identifié le champ d'action des travaux de la Plateforme Juridique Océan, la méthodologie de travail se définira avec les acteurs du territoire qui ont participé à l'élaboration de ce projet, et qui seront les bénéficiaires *in fine* des services offerts par celle-ci. Les actions de la Plateforme Juridique Océan pourront par exemple être : un service d'information juridique direct à destination de bénéficiaires ; des rapports juridiques commandités par les acteurs du territoire (entreprises, associations, collectivités territoriales, mairies, etc.) ; des activités de sensibilisation autour de problèmes d'intérêt général, etc. Le mode opératoire sera défini en adéquation avec les besoins manifestés par les acteurs du territoire et en lien avec l'intérêt pédagogique propre du projet.

Le Comité consultatif

Afin d'identifier la problématique qui sera étudiée à partir de septembre 2017, nous proposerons aux agents locaux liés au projet de participer à cette sélection, l'intérêt étant que la Plateforme Juridique Océan, en tant que dispositif pédagogique destiné à améliorer la professionnalisation des étudiants, puisse également être un outil utile pour le territoire. Ces deux objectifs se complètent et coexistent dans le cadre d'une université ouverte sur la cité et attentive à la réalité sociale dans laquelle elle s'insère.

Le modèle de collaboration horizontal entre l'université et la société promu par la Plateforme Juridique Océan s'inscrit dans le cadre de la recherche et de l'innovation responsable (Responsible Research & Innovation, RRI). Ce modèle dépasse l'unilatéralisme du traditionnel transfert de connaissances, préférant générer des connaissances synallagmatiques au travers d'une communauté d'apprentissage élargie, dans laquelle divers acteurs (les acteurs territoriaux publics et privés, les autorités administratives, les étudiants et les professeurs des universités) s'impliquent et interagissent de manière horizontale, partagent leurs expériences et connaissances, s'enrichissant mutuellement.

Sur la base du modèle décrit et dans l'objectif de sélectionner la problématique adéquate au projet, nous proposons aux agents impliqués de former un Comité Consultatif chargé d'évaluer le rapport

de diagnostic présenté et de choisir la problématique qui constituera l'objet initial de la spécialisation thématique de la Plateforme Juridique Océan.

*Critères de sélection de la spécialisation thématique*

Dans le cadre de la réunion prévue le 26 juin 2017 lors du Symposium université de Bordeaux – Universidad del Pais Vasco/EHU, les étudiants de la Plateforme Juridique Océan présenteront les résultats de leur rapport de diagnostic, en insistant sur les problèmes juridiques identifiés.
Une fois les conclusions présentées, le Comité Consultatif, composé de 5 représentants du territoire (issus d'entreprises ou cluster d'entreprises, de collectivités territoriales ou administrations locales, agences transfrontalières de coopération, usagers, etc.) se réunira en session publique conjointement avec les étudiants, les enseignants et les responsables du projet, pour débattre de l'intérêt de chaque problème soulevé et proposer une spécialisation thématique pour la Plateforme Juridique Océan. Cette recommandation sera ensuite étudiée par l'équipe du projet qui décidera de la thématique retenue. Par la suite, la Plateforme Juridique Océan travaillera à l'élaboration d'une méthodologie de travail adaptée à la problématique choisie.
Les critères d'évaluation des problématiques juridiques proposés sont les suivants :

- Portée et prospective du problème (comment celui-ci évoluera dans le futur et quelle sera sa dimension ?)
- Impact de la problématique (au niveau économique, social, démographique, etc.)
- Caractère innovant de la problématique
- Relation entre la problématique soulevée et les besoins identifiés par les acteurs
- Intérêt des acteurs pour cette problématique
- Intérêt pédagogique de la méthodologie de travail qui sera appliquée à la problématique
- Pertinence du problème en lien avec la vocation sociale du projet

Ces critères sont regroupés et détaillés dans le tableau d'évaluation suivant :

## GRILLE D'EVALUATION DES PROBLEMES JURIDIQUES IDENTIFIÉS PAR LA PLATEFORME JURIDIQUE OCEAN

| **1. PERTINENCE DU PROBLEME** | **POINTS ATTRIBUES** |
|---|---|
| 1.1 Le problème correspond-il à un besoin exprimé par un ou des acteurs du territoire ? | 0 1 2 3 4 |
| 1.2 Ce problème juridique a-t-il une dimension transfrontalière ? | 0 1 2 3 4 |
| **2. IMPACT** | |
| 2.1 L'impact des réponses à ce problème serait-il important pour le développement du territoire ? | 0 1 2 3 4 |
| 2.2 Ce problème juridique intéresse-t-il les travaux du Campus Océan ? | 0 1 2 3 4 |
| **3. POTENTIALITES** | |
| 3.1 Le problème identifié va-t-il s'amplifier dans le futur ? | 0 1 2 3 4 |
| 3.2 Ce problème fédère-t-il beaucoup d'acteurs locaux ? | 0 1 2 3 4 |
| 3.3 Caractère innovant des travaux autour de cette problématique ? | 0 1 2 3 4 |
| 3.4 Ce problème a-t-il une potentialité qui dépasse la zone et les acteurs concernés ? | 0 1 2 3 4 |
| **4. COHERENCE AVEC L'ENSEIGNEMENT CLINIQUE DU DROIT** | |
| Le travail sur ce problème juridique correspond-il à l'objectif social des projets Clinique du droit ? | 0 1 2 3 4 |
| Le travail sur ce problème juridique correspond-t-il à l'objectif pédagogique des projets Clinique du droit ? | 0 1 2 3 4 |
| **TOTAL** | |

## CONTACT

**Marie Lamarche**
**Université de Bordeaux**
**Marie.lamarche@u-bordeaux.fr**

**Itziar Alkorta**
**Universidad del País Vasco / Euskal Herriko Unibertsitatea**
**itziar.alkorta@ehu.eus**