

Colloque

L'adaptation aux changements climatiques "de bas en haut" :

Quelles traductions juridiques à la Réunion ?

14 & 15 novembre 2016

Salle du conseil Yves Guyon
UFR Droit et Économie



L'adaptation aux changements climatiques « de bas en haut » : Quelles traductions juridiques à La Réunion ?

Colloque organisé à l'Université de La Réunion

Les 14 et 15 novembre 2016
Salle du conseil Yves Guyon - Faculté de droit et d'économie

Comité d'organisation :

Anne-Sophie Tabau
Professeur de droit public
Université de La Réunion
anne-sophie.tabau@univ-reunion.fr

Audrey Dameron
Post Doctorante en droit public
Université de La Réunion
dameron.audrey@gmail.com

Colloque organisé dans le cadre du programme de recherche « OMERAD – L'adaptation aux changements climatiques outre-mer : approche intégrée du territoire réunionnais » (2016-2017), financement du Ministère de l'environnement, de l'énergie et de la mer.

Présentation générale

En s'appuyant sur l'exemple de La Réunion, l'objectif du colloque est de s'interroger sur les traductions juridiques du discours politique résultant de la COP 21, consistant tout à la fois :

- à mettre l'accent sur l'adaptation aux effets des changements climatiques et non plus seulement sur l'atténuation des émissions de gaz à effet de serre,
- à décentraliser les politiques climatiques de manière à les faire correspondre aux spécificités locales,
- à adopter une approche globale de la vulnérabilité des territoires et des populations face aux changements climatiques.

Dans ce contexte, comment s'enchevêtrent les échelles de décision, qui est responsable et dans quelle mesure le droit est-il cohérent ?

Programme du lundi 14 novembre

13h30 **Accueil des participants**

14h00 **Allocutions d'ouverture**

Rapport introductif par Anne-Sophie Tabau, *Professeur de droit public, Université de La Réunion*

14h40 **Session n°1 : Quelle coordination du pouvoir décisionnel ?**

Présidence : Julie Dupont-Lassalle, *Maître de conférences HDR en droit public, Université de La Réunion*

Dynamique descendante

Le soutien de l'Union européenne à l'adaptation au changement climatique dans les régions ultrapériphériques (RUP)

Hélène Pongérard-Payet, *Maître de conférences HDR en droit public, Université de La Réunion*

La planification comme cadre des politiques d'adaptation à l'échelle de La Réunion

Fabienne Couapel-Sauret, *Conseillère régionale, Région Réunion*

15h40 **Pause**

16h00 **Dynamique ascendante**

La démocratie locale en matière d'adaptation aux changements climatiques

Loïc Peyen, *Doctorant en droit public, ATER, Université de La Réunion*

Changement climatique global, crise requin locale : gestion juridique de la maladaptation aux risques nouveaux

Guillaume Futhazar, *Doctorant en droit public, Aix-Marseille Université*

17h00 **Fin des travaux**

Programme du mardi 15 novembre

9h30 Accueil des participants

10h00 Session n°2 : Quelle articulation des responsabilités ?

Présidence : Bernadette Ardon, *Présidente de l'association SREPEN Réunion Nature Environnement*

10h20 Pénale/administrative

La responsabilité pénale en matière d'adaptation aux changements climatiques
Romain Ollard, *Professeur de droit privé, Université de La Réunion*

La carence des pouvoirs publics en matière d'adaptation aux changements climatiques : quels recours ?
Safia Cazet, *Maître de conférences en droit public, Université de La Réunion*

11h00 Collective/individuelle

Le mécanisme de Varsovie relatif aux pertes et préjudices liés aux changements climatiques
Sandrine Maljean-Dubois, *Directrice de recherche au CNRS, Aix-Marseille Université*

L'assurabilité des risques climatiques
Jonas Knetsch, *Professeur de droit privé, Université de La Réunion*

12h30 Pause déjeuner

14h00 Session n°3 : Quelle cohérence matérielle?

Présidence : Marie Thiann-Bo Morel, *Maître de conférences en sociologie, Université de La Réunion.*

Quelle hiérarchie normative ?

L'adaptation aux changements climatiques par les documents d'urbanisme
Audrey Dameron, *Post doctorante en droit public, Université de La Réunion*

L'adaptation aux changements climatiques dans les plans de prévention des risques littoraux
Olivier Dupéré, *Maître de conférences en droit public, Université de La Réunion*

15h00 Pause

Programme du mardi 15 novembre

15h20 **Quelle priorité d'action ?**

L'action de la PIROI en matière d'adaptation aux changements climatiques dans l'océan Indien

Mathieu Pasquet, *PIROI, Croix-rouge française, Responsable Réduction des risques de catastrophes*

Exploitation de l'énergie des mers et adaptation aux changements climatiques dans la zone sud-ouest de l'océan Indien

Anne-Françoise Zattara, *Maître de conférences HDR en droit privé, Université de La Réunion*

16h30 **Fin des travaux**

Résumés des contributions

Propos introductifs par Anne-Sophie Tabau – Professeur de droit public, Université de La Réunion

Le dernier rapport du Groupe intergouvernemental d'experts sur l'évolution du climat a confirmé que le changement climatique est sans équivoque. Compte tenu de l'inertie du système climatique, ce changement est irréversible à l'échelle humaine. Il va se poursuivre et son ampleur à la fin du siècle dépendra de la capacité de nos sociétés à changer de modèle et à évoluer.

Jusqu'à présent, la préoccupation qui a dominé les politiques climatiques des pays de l'OCDE a été celle de l'atténuation du phénomène, à travers des actions visant à réduire les émissions de gaz à effet de serre.

Toutefois, au-delà des efforts individuels et collectifs d'atténuation, les territoires, les populations, les acteurs économiques devront s'adapter afin de faire face aux effets des changements climatiques qui ne manqueront pas de se produire et se manifestent déjà. Si globalement, l'adaptation aux changements climatiques n'a que peu été évoquée dans les négociations internationales, dans la mesure où cela revenait d'une certaine manière à supposer l'échec des politiques d'atténuation, cette question occupe désormais une place croissante que ce soit à l'échelle globale, nationale ou locale.

À cet égard, néanmoins, les situations n'étant pas identiques, une approche contextualisée s'avère nécessaire. L'approche intégrée et territoriale de l'adaptation aux changements climatiques implique dès lors de s'interroger sur les impacts potentiels des changements climatiques à La Réunion, sur les vulnérabilités de La Réunion et sur ses capacités de résilience. Les trois questions sont, en effet, complémentaires compte tenu de l'incertitude qui entoure les réponses pouvant être apportées chacune d'elles.

Du point de vue juridique, une telle approche intégrée suppose d'apprécier à quel point les institutions, les procédures et les normes concernées par l'adaptation aux changements climatiques à La Réunion forment, dans leur ensemble, une certaine unité. Les notions d'ordre juridique, de système juridique ou encore d'espace juridique sont alors utiles, dans la mesure où elles désignent des ensembles, plus ou moins organisés, de règles de droit régissant un domaine ou une société.

Le présent colloque vise ainsi à mieux cerner les contours du droit de l'adaptation aux changements climatiques à l'échelle de La Réunion en interrogeant la coordination des échelles de décision, l'articulation des responsabilités et la cohérence matérielle du droit.

Session 1. Coordination des échelles de décision

Sous la présidence de Julie Dupont-Lassalle - Maître de conférences en droit public, HDR, Université de La Réunion

L'adaptation aux changements climatiques induit des interactions entre de multiples acteurs réunionnais. Si, au vu des négociations internationales, l'approche territoriale de l'adaptation aux changements climatiques s'inscrit bien dans un mouvement de construction des politiques climatiques « par le bas », c'est en réalité bien souvent un mélange d'impulsion « par le haut » et d'initiatives locales qui est à l'œuvre. La coordination du pouvoir décisionnel suppose donc de trouver un équilibre entre ces deux dynamiques complémentaires.

Dynamique descendante

Hélène Pongérard-Payet - Maître de conférences en droit public, HDR, Université de La Réunion

« Le soutien de l'Union européenne à l'adaptation au changement climatique dans les régions ultrapériphériques (RUP). »

L'étude s'interroge sur le soutien de l'Union européenne à l'adaptation au changement climatique dans les régions ultrapériphériques (RUP) à l'échelle de La Réunion, qui est la première région française en volume de fonds européens selon la Commissaire européenne en charge de la politique régionale en visite dans l'île en mai 2015. La « Stratégie Europe 2020 » (COM(2010) 2020 final) pour une croissance intelligente, durable et inclusive inclut parmi ses cinq objectifs clés la lutte contre le changement climatique afin de « promouvoir une économie plus efficace dans l'utilisation des ressources, plus verte et plus compétitive ». En conséquence, au moins 20 % du budget de l'Union pour 2014-2020, qui s'élève à 1082 milliards d'euros, sera consacré à des actions liées au changement climatique (contre 6 à 8 % du budget 2007-2013), qui devraient en partie bénéficier aux RUP. Différentes études démontrent, en effet, que ces régions sont particulièrement vulnérables aux impacts du changement climatique.

Dans ce contexte, l'Union doit mettre en place, dans le respect de l'article 349 TFUE, des politiques adaptées pour faire face aux enjeux du développement durable spécifiques aux RUP. Faisant écho à la « Stratégie Europe 2020 », la stratégie renouvelée de l'Union européenne en faveur des RUP prévoit parmi ses cinq axes prioritaires l'intégration de la lutte contre le changement climatique dans toutes les politiques pertinentes. Elle affirme que « la résilience des RUP face aux conséquences du changement climatique doit être renforcée par un soutien à l'adaptation au changement climatique dans tous les secteurs concernés... ». À cette fin, elle présente la politique de cohésion comme le principal instrument pour la mise en oeuvre de la « Stratégie Europe 2020 » et le développement durable des RUP, tout en soulignant la synergie possible entre cette politique et les politiques sectorielles (politique agricole commune, politique commune de la pêche...).

Dans la continuité de la déclaration finale de la XXe Conférence des Présidents des RUP, des 5 et 6 février 2015, soulignant « la nécessité, compte tenu de la grande vulnérabilité de ses régions, de développer l'axe horizontal de lutte contre le changement climatique prévu dans la stratégie renouvelée », l'objet de la contribution vise à réfléchir à cette synergie entre les fonds et les programmes européens, synergie préconisée également dans la stratégie de l'UE pour l'adaptation au changement climatique et dans la résolution du Parlement européen du 26 février 2014.

Elle tend à présenter les dispositifs de soutien de l'Union en la matière (textes de référence, instruments de financement) et à rechercher dans quelle mesure les Fonds structurels et d'investissement européens (dits «Fonds ESI» : Fonds de cohésion, FEDER, FSE, FEADER, FEAMP) ainsi que les différents programmes européens (Horizon 2020, LIFE...) entendent soutenir, en termes quantitatifs et qualitatifs, les actions des RUP en matière d'adaptation dans les secteurs à risques (agriculture, pêche, tourisme, transport, biodiversité...), en particulier à La Réunion ; d'autant que l'adaptation au changement climatique figure parmi les objectifs thématiques soutenus par les Fonds ESI pour 2014-2020.

Fabienne Couapel-Sauret - *Conseillère régionale, Région Réunion*

« La planification comme cadre des politiques d'adaptation à l'échelle de La Réunion. »

Conseillère régionale, Présidente de l'Agence d'urbanisme de l'océan Indien AGORAH, membre du Conseil national des normes et ayant exercé le métier d'avocat, Mme Couapel-Sauret traitera de la marge de manœuvre de La Réunion pour planifier des mesures d'adaptation aux changements climatiques, en interrogeant les effets de l'inflation législative et réglementaire.

Dynamique ascendante

Loïc Peyen - *Doctorant en droit public, ATER, Université de La Réunion*

« La démocratie locale en matière d'adaptation aux changements climatiques. »

Il ne fait plus de doute aujourd'hui que le changement climatique est inévitable. Si dans un premier temps la « politique climatique » s'est d'abord orientée vers l'adoption de mesures d'atténuation (des émissions de gaz à effet de serre notamment), celles-ci se sont révélées être insuffisantes. De cette réalité où s'estompe le miroitement d'un maintien du statu quo, procède aujourd'hui un changement de stratégie dans l'appréhension du changement climatique, conduisant non plus uniquement à l'adoption de mesures d'atténuation, mais consistant en l'adoption de mesures d'adaptation. L'idée est simple : il est nécessaire de composer avec le changement climatique.

À l'instar de l'atténuation, l'adaptation implique une action multiscale ; néanmoins, il est net qu'elle exige plus encore une approche territorialisée. D'autant qu'il est question de l'appréhension du risque climatique et de la réduction de la vulnérabilité des territoires et des populations. Il appert alors que l'adaptation aux changements climatiques, particulièrement dans l'outre-mer où la question du changement climatique se pose avec grande acuité, comporte des enjeux de gouvernance locale du risque climatique, qui intègre de fait des enjeux de démocratie locale.

Peu d'études abordent néanmoins cette question essentielle dans la définition de l'acceptabilité du risque climatique – peut-être même serait-il plus exact de parler d'ailleurs, compte tenu des impacts du changement climatique, des risques climatiques. Il apparaît tout à fait pertinent, à l'aube de cette nouvelle approche, de s'interroger sur la place de la démocratie locale dans les politiques d'adaptation.

Il est question de prendre la mesure de la dimension démocratique des politiques publiques d'adaptation, en identifiant et en évaluant les modalités de participation du public dans cette stratégie.

« Changement climatique global, crise requin locale : analyse juridique des réponses réunionnaises aux risques nouveaux. »

L'adaptation aux changements climatiques est définie comme l'ensemble des démarches et actions visant à l'ajustement des systèmes naturels ou humains en réponse à ces changements. En effet, si les causes des changements climatiques sont évidemment globales, ses impacts sont intrinsèquement locaux et il est donc nécessaire d'adopter des mesures appropriées pour en limiter les conséquences négatives ou en tirer des bénéfices.

Un des défis de l'adaptation est que celle-ci implique une prise de décision face à des risques accrus ou nouveaux dans un contexte d'incertitude. Le cas réunionnais, soumis à de nombreux risques naturels, constitue donc un laboratoire pertinent pour l'étude juridique de cet enjeu. Notamment, la « crise requin » est un cas concret de nouveau risque, ancré dans un contexte incertain, et ayant nécessité une réponse rapide des pouvoirs publics. Bien que n'ayant aucun lien apparent avec les changements climatiques, ce cas, et sa comparaison avec le cadre juridique existant pour l'adaptation, permettent d'entreprendre une réflexion plus générale sur la notion d'adaptation aux changements environnementaux dans leur ensemble. De même, une telle réflexion permet également d'aborder la notion de « maladaptation » ; conséquence perverse de mesures d'adaptation inadaptées ou aggravant la vulnérabilité d'un milieu.

Pour mener notre analyse, nous proposons d'étudier la présence de trois caractéristiques permettant, selon nous, une adaptation grâce au cadre juridique existant. Ces trois caractéristiques permettent également la prévention et la correction de la maladaptation.

Face à un risque nouveau, le cadre juridique réunionnais doit permettre la mobilisation des savoirs pertinents, que cela soit par l'expertise ou la recherche. Aussi, la coordination des institutions concernées par les mesures d'adaptation doit être assurée afin que soit prévenu tout effet pervers. Finalement, le cadre juridique doit permettre suffisamment de flexibilité afin que soit traitée de façon efficace l'apparition de risques nouveaux ou de nouvelles connaissances indiquant la nécessité d'établir un traitement différent des risques déjà identifiés. Ces trois caractéristiques sont fortement interdépendantes et peuvent être garanties de diverses façons (par les compétences, les procédures, etc.).

L'étude, basée sur les textes officiels, la doctrine et des entretiens libres avec des acteurs locaux impliqués, cherchera à identifier les forces et les lacunes de ce cadre afin, nous l'espérons, de fournir un éclairage utile aux décideurs dans un contexte de changements environnementaux globaux.

Session 2. Articulation des responsabilités

Sous la présidence de Bernadette Ardon - Présidente de l'association SREPEN Réunion Nature Environnement

L'objectif de cette deuxième session est de conduire une réflexion transversale s'inscrivant dans les réflexions sur la justice climatique, à travers deux questions principales. Dans quelle mesure le juge peut-il être conduit à apprécier l'adaptation aux changements climatiques à La Réunion ? Dans quelle mesure les différents mécanismes de responsabilité – entendus au sens large – sont-ils susceptibles de favoriser la résilience de La Réunion face aux effets des changements climatiques ?

Responsabilité pénale vs. responsabilité administrative

Romain Ollard - *Professeur de droit privé, Université de La Réunion*

« La responsabilité pénale en matière d'adaptation aux changements climatiques. »

La responsabilité pénale a-t-elle vocation à s'appliquer en matière d'adaptation aux changements climatiques ? Plus précisément, les mécanismes de responsabilité pénale peuvent-ils être mobilisés lorsqu'un agent, généralement un décideur public, omet de prendre des mesures d'adaptation face aux changements climatiques, c'est-à-dire des mesures de prévention destinées à conjurer un risque inhérent auxdits changements climatiques ? La question invite plus largement à s'interroger sur la place que peuvent avoir en droit pénal les principes de prévention et de précaution dès lors que ces principes peuvent accentuer « les poursuites pénales dirigées contre les décideurs publics ou privés » : dans quelle mesure la violation des principes de prévention précaution peut-elle justifier la responsabilité pénale et le prononcé d'une peine sur le fondement de certaines infractions d'imprudence dans lesquelles ils pourraient s'insérer (homicide et blessures non intentionnelles ; infraction de mise en danger de la vie d'autrui) ? Au fond, il s'agit alors de s'interroger sur le point de savoir quelle peut être la réaction du droit de la responsabilité pénale face aux risques de dommages liés aux changements climatiques.

Derrière cette réponse se cache en réalité de véritables questions de politique juridique. Appartient-il au droit pénal de répondre au besoin social d'anticipation et, plus spécifiquement, d'adaptation au changement climatique ? La responsabilité pénale peut-elle offrir une place à l'incertitude scientifique et quels sont les risques de dommages liés aux changements climatiques qui pourraient être pris en compte par le droit pénal ? Quels sont les risques d'excès pour les citoyens ou les décideurs publics autant que pour les entreprises ?

Il s'agit donc de s'interroger sur l'applicabilité autant que sur la légitimité et l'utilité des principes de prévention et de précaution comme fondements de la responsabilité pénale tournée vers la prévention de certains risques de dommages graves, certains ou incertains, liés aux changements climatiques.

Pour ce faire, les recherches doivent s'opérer en deux temps. D'une part, de manière rétrospective, il est nécessaire de clarifier l'existant en rendant compte de l'influence des principes de prévention et de précaution sur le droit de la responsabilité pénale, spécialement dans le domaine des changements climatiques. Ce premier temps de la recherche devrait mener à un état des lieux concernant la réponse du droit de la responsabilité pénale face aux risques de dommages liés aux changements climatiques. D'autre part, de manière plus prospective, il conviendra de se demander quel accueil pourrait être fait dans l'avenir aux principes de précaution et de prévention dans le domaine des changements climatiques. Sur ce point, en explorant plus profondément les forces d'évolution de la responsabilité pénale et les grands principes qui la guident, les recherches devront aboutir à certaines propositions tournées vers une éventuelle intégration plus poussée des principes de prévention et de précaution en droit pénal et, le cas échéant, sur le régime qu'il conviendrait de leur offrir.

« La carence des pouvoirs publics en matière d'adaptation aux changements climatiques : quels recours ? »

L'étude traite des recours possibles face à la carence des pouvoirs publics en matière d'adaptation aux changements climatiques. Plus spécifiquement, la contribution se propose d'étudier les voies de droit par lesquelles un individu ou une collectivité territoriale réunionnaise pourrait engager la responsabilité administrative de l'État français pour avoir failli dans l'adaptation au changement climatique. Il s'agit d'identifier dans notre système juridique ces voies de droit, d'analyser leur mécanisme et de quantifier les chances de succès de tels recours.

La responsabilité est ici envisagée dans deux dimensions. La première, classique, envisage la responsabilité comme un mécanisme de réparation. Ce type de responsabilité admis depuis l'arrêt *Cames* de 1895 est aujourd'hui largement admis par le Conseil d'Etat et repose sur le triptyque : fait générateur, préjudice, lien de causalité. L'étude analysera si une action classique en responsabilité peut aboutir en l'état actuel de la législation et de la jurisprudence. Il nous faudra donc répondre à une multiplicité de questions. Tout d'abord, la causalité pose problème en matière climatique caractérisée par un certain degré d'incertitude ou à tout le moins une difficulté à prouver un lien direct entre le dommage et la carence étatique. Le caractère direct constitue donc une première difficulté. Ensuite, le caractère réel, concret du préjudice est également source d'interrogations s'agissant de préjudices qui ne sont pas encore réalisés. Enfin, il conviendra de s'interroger sur le fondement adéquat et le régime. Le régime pour faute constitue-t-il un cadre approprié ? La faute suppose en amont une obligation. L'étude détaillera toutes les sources possibles d'obligations pour l'État de mettre en place une politique d'adaptation au changement climatique (droit international, droit européen des droits de l'homme, droit de l'Union européenne, droit constitutionnel, droit de l'environnement, etc. les principes de précaution et de prévention feront l'objet d'une attention particulière).

Même si le régime pour faute s'avérait être un cadre opportun, l'étude envisagera les potentialités contentieuses assises sur le régime de responsabilité sans faute, fondement par fondement : la rupture d'égalité devant les charges publiques, la garde, la responsabilité objective du fait des lois, la responsabilité du fait des conventions internationales, le risque. Ce dernier fondement appellera sans doute une réflexion plus approfondie, car cette notion raisonne différemment en matière climatique. En effet, le risque d'inondation côtière, le risque de cyclones plus forts, le risque de glissement de terrain ne relèvent pas de la même acception que le risque d'explosion d'un fort où des munitions sont entreposées (CE, 28 mars 1919, *Regnault-Desroziers*) ou le risque de l'activité de police judiciaire (CE, 10 février 1905, *Tomaso Grecco*) qui sont des risques assumés au nom du bénéfice ou de la nécessité de l'activité justement « à risque ». La réponse à ces questions permettra de déterminer si notre panel d'actions en responsabilité administrative autorise une collectivité à agir contre l'État, en carence. Mais dès à présent, on mesure le faible intérêt d'une action indemnitaire. L'action en responsabilité a une visée pécuniaire, réparatrice, presque a posteriori (ce qui pose aussi en filigrane la question de la mesure du dommage en vue de l'allocation de dommages et intérêts). Or, aujourd'hui, ce n'est pas tant l'obtention d'une somme d'argent qui importe que de pousser l'État à agir, à adopter des mesures d'adaptation au changement climatique.

C'est pourquoi nous envisagerons également la responsabilité dans sa dimension qui pousse à l'action. Le droit français ne connaît pas d'action en carence sur le modèle du droit de l'Union européenne (article 265 du traité sur le fonctionnement de l'Union), qui permet au justiciable de reprocher directement aux institutions européennes leur inaction. L'étude cherchera donc à identifier les voies de droit que peuvent emprunter une collectivité territoriale ou un individu en vue d'obtenir un jugement enjoignant à l'État d'adopter telle ou telle mesure particulière. Traditionnellement, on attaque par la voie de l'excès de pouvoir les refus d'agir qu'ils soient express ou nés du silence. Sur ce dernier point, il faudra mesurer à quel point l'introduction du principe « qui ne dit mot consent » s'applique en matière climatique. Les conditions de recevabilité du recours en excès de pouvoir, notamment l'intérêt à agir, suscitent l'interrogation surtout lorsque ce sont des groupements qui agissent. Le caractère personnel de l'intérêt pourrait être un obstacle.

Autre voie de droit possible : le référé liberté. Ce recours, qui a connu une certaine fortune, permet-il d'enjoindre l'État à agir ? L'urgence et la nature des mesures pouvant être prises semblent constituer des obstacles dirimants. Autre question, un recours devant la Cour européenne des droits de l'homme serait-il possible ? Une fois les chemins empruntables identifiés, il faut régler la question de l'économie du recours. La carence (si on prend modèle sur le recours en carence du droit de l'Union européenne) suppose une obligation d'agir en amont. Sur l'identification des obligations, la réflexion rejoint celle menée sur l'action en responsabilité et il n'y a pas de particularité. Mais, en droit de l'Union européenne, la carence n'existe qu'à l'issue d'un certain délai (donner un délai pour agir), elle suppose également qu'il n'y ait pas de pouvoir discrétionnaire en la matière.

L'existence d'un pouvoir discrétionnaire conditionne l'existence même de l'obligation et influence l'intensité du contrôle juridictionnel (limité à l'erreur manifeste d'appréciation). Or, en l'espèce, pousser l'État à agir revient à lui demander d'exercer son pouvoir normatif et en la matière règne un certain pouvoir discrétionnaire. Il conviendra de voir dans quelle mesure l'intensité des obligations (internationales, conventionnelles, constitutionnelles, légales) peut permettre de dépasser cet écueil. De plus, l'effectivité du recours se mesure aussi à l'aune de l'intensité du contrôle juridictionnel, un contrôle à l'erreur manifeste d'appréciation risque de ne pas déboucher sur des déclarations de carence et in fine sur des injonctions. Si l'étude conclut, de lege lata, à une difficulté de mettre l'État en demeure d'adopter une politique d'adaptation, elle proposera des ajustements de lege ferenda.

Responsabilité collective vs. responsabilité individuelle

Sandrine Maljean-Dubois - *Directrice de recherches au CNRS, Aix-Marseille Université*

« Le mécanisme de Varsovie relatif aux pertes et préjudices liés aux changements climatiques »

L'établissement d'arrangements institutionnels sur les « pertes et préjudices » (loss and damage en anglais) entraînés par le dérèglement climatique a constitué de longue date un point dur des négociations internationales sur le climat. Il s'agit là d'une revendication forte des pays du Sud qui voient dans l'établissement de tels mécanismes la concrétisation d'une certaine justice climatique et exigent la réparation de dommages qui pour l'essentiel sont causés par les émissions historiques – donc des pays du Nord – et touchent les pays du Sud. Bien des pistes ont été évoquées, aboutissant à la création de mécanismes ambitieux, y compris juridictionnels ou quasi-juridictionnels.

La Conférence des Parties (COP 18) à la Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques de Doha a, en 2012, après en avoir beaucoup discuté, renvoyé la question à la COP suivante, celle de Varsovie, décidant qu'y serait établi un « dispositif institutionnel, tel qu'un mécanisme international ». Les pays industrialisés ont fait front uni pour s'y opposer avec véhémence, et tenté de vider la décision de son contenu, plutôt séduits par l'utilisation de l'existant (par exemple le Fonds pour l'adaptation, le Comité pour l'adaptation) que par la création d'un mécanisme nouveau.

Au final, en forme de compromis, il a bien été décidé à Varsovie en 2013 d'établir un mécanisme – le Mécanisme international de Varsovie – doté d'un comité exécutif, mais qui semble relativement anodin. Le Mécanisme coordonnera les dispositifs d'intervention dans les situations d'évènements climatiques extrêmes et rassemblera les connaissances sur les moyens d'y faire face. Il jouera aussi un rôle de conseil auprès des pays les plus vulnérables. Il fonctionnera dans le strict « Cadre de Cancun pour l'adaptation » même si dans les toutes dernières heures de la conférence les pays du Sud ont obtenu une mention dans le préambule de la décision selon laquelle les « pertes et préjudices » peuvent aller au-delà de l'adaptation. Il était décidé encore que le Mécanisme ferait l'objet d'un réexamen en 2016. Les pays du Nord obtenaient une approche par étapes et ... gagnaient du temps. La conséquence positive était aussi que cette question politiquement ultrasensible ne viendrait (peut-être) pas parasiter la Conférence de Paris en 2015, à moins que les pays du Sud n'exigent l'inclusion du Mécanisme dans le futur accord post-2020. En effet, ils souhaitent bien plus sous la bannière « pertes et préjudices » que ce que prévoit la décision de Varsovie.

C'est bien ce qui s'est passé finalement lors de la COP 21 de Paris. Avant même le réexamen prévu pour 2016, qui sera au coeur de la COP 22 à Marrakech, les pays en développement ont exigé, et obtenu, une référence au mécanisme dans l'Accord de Paris comme élément fondamental d'un « deal » équilibré. Un article entier de l'Accord – l'article 8 – y est même consacré.

En revanche, en guise de compromis avec les pays du Nord, pour qui la question reste très sensible, le Mécanisme repris de Varsovie n'est pas très contraignant. Il se présente plus comme un outil de coopération et d'échange d'information et d'expérience que comme le mécanisme de compensation financière de type assurantiel ou autre que souhaitaient les pays du Sud. D'ailleurs, le paragraphe 52 de la Décision coupe court à tout espoir à cet égard en précisant que « l'article 8 de l'Accord ne peut donner lieu ni servir de fondement à aucune responsabilité ni indemnisation ». C'est justement cette précision qui a conduit le Nicaragua à se désolidariser de l'Accord, sans toutefois s'opposer à son adoption qui a eu lieu par consensus. Notre contribution retrace la montée sur l'agenda de la COP de ce sujet sensible, analyse les différentes propositions qui ont pu être faites, étudie le cadre juridique et le fonctionnement du mécanisme actuel et s'interroge sur les perspectives pour l'avenir, dans le cadre du nouvel Accord de Paris. Ainsi, quel pourrait en être l'apport pour l'outre mer français ?

« L'assurabilité des risques climatiques. »

Dans les négociations internationales, les compagnies d'assurance sont de plus en plus présentes pour élaborer une stratégie politique et économique en réaction aux changements climatiques. L'attitude des assureurs peut être qualifiée d'ambivalente. D'une part, l'aléa climatique suscite une réelle inquiétude face à l'augmentation de la fréquence et de l'ampleur des catastrophes naturelles, qui mettent en péril l'équilibre économique du modèle d'assurance existant. D'autre part, les assureurs ont développé de nouveaux produits permettant d'intégrer davantage les risques climatiques dans le marché assurantiel. Les obligations catastrophes (catastrophe bonds) leur permettent en effet de faire supporter par des tiers une partie des risques liés à ces événements exceptionnels et donc de réduire leurs propres risques financiers. Notre contribution se propose d'étudier cette double approche en tenant compte du contexte dans lequel se trouve l'île de La Réunion. Si une analyse du marché assurantiel local se heurte à la dimension nationale et internationale des dispositifs existants, il est cependant possible de s'interroger sur la situation actuelle et future des assureurs réunionnais et de formuler, à l'adresse des autorités nationales, des recommandations qui peuvent engendrer des effets positifs à l'échelle de La Réunion.

Créées par deux lois du 13 juillet 1982 et du 25 juin 1990, les garanties « tempêtes, ouragan, cyclone » (TOC) et « catastrophes naturelles » (« Cat-Nat ») sont obligatoires dans tout contrat d'assurance de dommages. Elles bénéficient ainsi aux assurés réunionnais dans les mêmes termes qu'en France métropolitaine. Les changements climatiques suscitent à cet égard une réflexion sur l'étendue et la solidité économique de ce dispositif de garantie. Compte tenu d'une augmentation de la sinistralité imputée aux changements climatiques et face à des conséquences qui vont bien au-delà des catastrophes naturelles, il est indispensable de s'interroger sur des propositions de réforme.

Si la souscription d'obligations catastrophes peut être une piste de réflexion pour couvrir des collectivités particulièrement exposées aux changements climatiques, cet instrument financier n'en suscite pas moins des inquiétudes. Eu égard à la force économique des assureurs proposant ce type de produit, il est fort à craindre en effet que les conditions de la garantie ne soient trop restrictives.

Un encadrement législatif des catastrophe bonds s'impose alors afin de rétablir un équilibre entre les collectivités publiques souscriptrices et les compagnies d'assurance opérant pour la plupart sur un marché international.

Session 3. Cohérence matérielle du droit

Sous la présidence de Marie Thiann Bo-Morel - Maître de conférences en sociologie, Université de La Réunion

Prenant appui sur différents points d'entrée de l'adaptation aux changements climatiques à La Réunion, la troisième session du colloque vise à déterminer dans quelle mesure le droit est ordonné, que ce soit à travers une hiérarchie normative pyramidale formelle ou à travers une approche stratégique plus moderne et objectiviste, faisant appel à des considérations substantielles.

Quelle hiérarchie normative ?

Audrey Dameron - Docteur en droit public, Post-doctorante, Université de La Réunion

« L'adaptation aux changements climatiques par les documents d'urbanisme. »

À son article L. 101-2, le code de l'urbanisme présente une énumération d'objectifs à atteindre parmi lesquels se trouvent, en dernier lieu, les enjeux climatiques. Or les documents d'urbanisme en ont une approche avant tout préventive, laquelle n'est plus suffisante dès lors que le phénomène de changement climatique est déjà en marche. Il faut désormais également prévoir des mesures d'adaptation visant à se prémunir des aléas futurs, certes incertains, mais c'est là le propre de la planification, tels que l'augmentation des températures, de la pluviométrie, de l'intensité des cyclones, ou encore de la vulnérabilité du littoral. Les documents de planification qui s'y intéressent, à savoir le plan local d'urbanisme (PLU), le schéma de cohérence territoriale (SCOT), le schéma d'aménagement régional (SAR), le schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires (SRADDET), le schéma directeur d'aménagement et de gestion des eaux (SDAGE/SAGE), le plan climat air énergie territorial (PCAET) et le schéma régional climat air énergie (SRCAE), ne le font toutefois que de manière ponctuelle et sectorisée, parfois même sans le savoir ou du moins sans le dire explicitement. Aucun instrument de planification n'étant spécialement dédié à l'adaptation aux changements climatiques, il convient de reconstituer la hiérarchie des normes d'urbanisme afin de déterminer la prégnance des mesures d'adaptation dans les documents s'imposant en définitive aux projets.

En outre, si tous ces documents peuvent contribuer à l'adaptation aux changements climatiques à travers la limitation de l'artificialisation des sols, l'amélioration des réseaux d'évacuation des eaux, la lutte contre les îlots de chaleur urbain, ou encore le raffermissement des règles de construction des bâtiments, ils peuvent également tous être soumis à la procédure de mise en compatibilité avec un projet reconnu d'intérêt général (L. 153-54 ; L. 300-6 et L. 300-6-1).

Par conséquent, la planification, aussi performante soit-elle pour adapter le territoire aux changements climatiques, ne saurait être en mesure de contrer des projets ambitieux, négociés en amont avec les pouvoirs publics car, par cette dynamique d'urbanisme de projet, la hiérarchie des normes peut se trouver inversée : c'est le projet qui fait plier le document de planification. Il conviendrait alors de repenser l'articulation des normes afin que l'accumulation des mesures d'adaptation parvienne à trouver une application concrète auprès des projets à réaliser.

« La prise en compte de l'adaptation aux changements climatiques dans les plans de prévention des risques littoraux. »

Les plans de prévention des risques littoraux (PPRL) sont une catégorie, consacrée par la pratique, des plans de prévention des risques naturels prévus aux articles L. 562-1 et suivants du Code de l'environnement, qui trouvent leur origine dans la loi Barnier de 1995 (PPRN). Comme leur nom l'indique, ils peuvent porter sur l'ensemble des risques naturels susceptibles d'affecter les zones littorales concernées (ou seulement certains d'entre eux). Leur vocation, comme l'ensemble des PPRN, est de définir plusieurs catégories de mesures : les interdictions et prescriptions nécessaires afin que la vulnérabilité des aménagements, constructions et activités économiques, au regard des risques naturels visés, devienne de plus en plus faible (obligatoires) ; les mesures de prévention, de protection et de sauvegarde qui apparaîtraient éventuellement nécessaires pour adapter les infrastructures de la zone, ainsi que leurs règles d'utilisation, à ces risques (obligatoires si cela est expressément prévu par le plan, et au terme d'un délai que celui-ci doit fixer) ; des mesures relatives aux activités existantes le jour de l'approbation du PPR, qui peuvent obéir le cas échéant au régime des mesures de prévention précédemment évoquées, mais sous réserve de certaines limites. L'élaboration des PPRL obéit en pratique à des règles spécifiques, dotées d'une normativité pour le moins relative : diverses circulaires ministérielles sont intervenues en la matière, ensuite déclinées par les services du Ministère de l'Environnement en guide méthodologique national, lui-même enfin décliné à l'échelle locale par les services déconcentrés de l'État. Or, sur la base d'une circulaire du 27 juillet 2011, l'ensemble de cette documentation a été revue afin que les risques de submersion marine soient réévalués et mieux pris en considération par les PPRL, au vu plus particulièrement de l'aggravation prévisible de ces risques en conséquence du changement climatique en cours.

Le premier objectif de la communication est de faire un point sur deux questions générales : quelle est la portée de l'adaptation au changement climatique ainsi prévue à travers les PPRL ? ; la faible normativité de ces prévisions d'adaptation est-elle un obstacle à une adaptation réelle et suffisante ? C'est très récemment que la couverture du littoral réunionnais par des PPRL a été envisagée par l'État : en matière de PPRN, les services de l'État ont effectivement donné la priorité aux PPR « inondations » et/ou « mouvements de terrain » (21 PPR approuvés entre 2002 et 2014 à ces deux titres). C'est à partir de 2012 que les services en question ont commencé à se pencher sur les risques littoraux. En 2013-2014, le BRGM a ainsi diligenté une étude des aléas littoraux, d'abord de Saint-Paul à Saint-Joseph, puis de Saint-Denis à Saint-Benoît, de sorte que 15 PPRL se trouvent actuellement en cours d'élaboration. Au vu des documents disponibles, dont le nombre est certes faible actuellement mais est appelé à s'accroître avec la progression des procédures d'élaboration, comment se trouve traduite à La Réunion l'adaptation au changement climatique préconisée au niveau national à travers les PPRL ? C'est le deuxième objectif de la communication que d'ouvrir une étude à ce propos.

Quelle priorité d'action ?

Mathieu Pasquet - Responsable Réduction des risques de catastrophes, PIROI, Croix-rouge française

« L'action de la PIROI en matière d'adaptation aux changements climatiques dans l'océan Indien. »

Au cours des dix dernières années, plus d'un million de personnes ont été directement affectées par les catastrophes naturelles dans le Sud-Ouest de l'océan Indien. Les opérations d'urgences se multiplient face aux cyclones, inondations, éruptions volcaniques et épidémies. De plus, les effets du changement climatique accroissent la vulnérabilité des pays de la région face aux risques naturels. Face à ce constat, la PIROI s'est donnée pour objectif de réduire l'impact des catastrophes et les effets du changement climatique sur les populations de la zone Sud-Ouest de l'océan Indien. Pour atteindre cet objectif, la Plate-forme s'appuie sur 13 années d'expérience et la force du réseau régional avec plus de 800 comités locaux et 35 000 volontaires actifs au sein des 7 Sociétés nationales Croix-Rouge et Croissant-Rouge membres du programme.

« Exploitation de l'énergie des mers et adaptation aux changements climatiques dans la zone sud-ouest de l'Océan Indien. »

Le sujet de l'exploitation de l'énergie des mers envisagé à la lumière de l'adaptation aux changements climatiques dans la zone sud-ouest de l'Océan Indien, qui s'inscrit dans une réflexion plus large consistant à s'interroger sur les traductions juridiques du discours politique résultant de la COP 21 et, ce faisant, sur l'adoption d'une approche globale de la vulnérabilité des territoires et des populations face aux changements climatiques, invite tout d'abord à dresser un état des lieux des rapports entre droit du climat et droit de l'entreprise (pris sous l'angle des structures d'exploitation de l'énergie marine) de façon à mettre en exergue comment le premier est reçu par le second, envisagé dans sa dimension à la fois transnationale (limitée à la zone océan indien, par exemple droit OHADA) et nationale (droit des sociétés, droit des entreprises en difficultés).

Cette première étape, qui est de nature à mesurer les forces (complémentarités des règles juridiques de branches différentes) et les faiblesses du droit en la matière (lacunes dans chacune d'entre elles, et plus largement au sein d'ordres juridiques différents, conflits existant entre elles) et révéler le sens des influences, est indispensable pour déterminer le rôle de celui-ci dans la construction d'une approche intégrée telle que décrite ci-avant.

Au stade de la seconde étape, il s'agira de déterminer si le droit de l'entreprise applicable à l'exploitant de l'énergie marine constitue un outil d'adaptation à ces changements climatiques au sens où il aurait une capacité d'ajustement face à ces derniers afin d'en atténuer les effets potentiels (prévention des risques) ou d'exploiter les opportunités (développement), ou encore de faire face aux conséquences de ces changements (traitement) ou alors s'il agit tel un outil de résistance, propre à être incapable à faire face aux événements dangereux, tendances ou perturbations et à y réagir.

Bloc-notes

Colloque

L'adaptation aux changements climatiques « de bas en haut » :
Quelles traductions juridiques à La Réunion ?

Colloque

L'adaptation aux changements climatiques « de bas en haut » :
Quelles traductions juridiques à La Réunion ?

Colloque

L'adaptation aux changements climatiques « de bas en haut » :
Quelles traductions juridiques à La Réunion ?

Colloque

L'adaptation aux changements climatiques « de bas en haut » :
Quelles traductions juridiques à La Réunion ?

Colloque

L'adaptation aux changements climatiques « de bas en haut » :
Quelles traductions juridiques à La Réunion ?

Colloque

L'adaptation aux changements climatiques « de bas en haut » :
Quelles traductions juridiques à La Réunion ?

Faculté de Droit et d'Économie

Université de La Réunion
15 avenue René Cassin - CS 92003
97744 Saint Denis Cedex 09

02 62 93 84 84