

Aspects juridiques des inondations

Prévention – Gestion – Responsabilités

Sous la direction de

Sophie Perez et Claude Saint-Didier

Éditions Edilaix

Cet ouvrage a bénéficié du soutien financier de l'Université de Corse et de l'Équipe méditerranéenne de recherche juridique (UR 7311).

Liste des sigles et des abréviations

a.	Autres
Act. proc. coll.	Actualité des procédures collectives civiles et commerciales
ADEC	Agence de Développement Économique de la Corse
AEE	Agence européenne pour l'environnement
AFDUH	Annuaire français du droit de l'urbanisme et de l'habitat
AJDA	Actualité juridique de droit administratif
AJCT	Actualité juridique collectivité territoriale
al.	alinéa
Amb. e svil.	Ambiente & Sviluppo / Revue environnement et développement
anc.	ancien
art.	article
BCT	Bureau central de tarification
BDEI	Bulletin du Droit de l'Environnement Industriel
BJCL	Bulletin juridique des collectivités locales
BJDU	Bulletin de la jurisprudence du droit de l'urbanisme
BJE	Bulletin Joly Entreprises
BO. MEEDDM	Bulletin officiel du ministère de l'Écologie, de l'Énergie, du Développement Durable et de la Mer
Bull. civ.	Bulletin civil des arrêts de la Cour de cassation
Bull. crim.	Bulletin criminel des arrêts de la Cour de cassation
c/	contre
C. assur.	Code des assurances
C. civ.	Code civil

C. com.	Code de commerce
C. envir.	Code de l'environnement
C. pén.	Code pénal
C. route	Code de la route
C. rur.	Code rural et de la pêche maritime
C. trav.	Code du travail
C. urb.	Code de l'urbanisme
CA	Cour d'appel
CAA	Cour d'appel administrative
Cass. Civ.	Corte Suprema di Cassazione, Sezione civile (Italie)
Cass., [] ^e civ.	Cour de cassation, 1 ^{re} , 2 ^e ou 3 ^e chambre civile (France)
Cass. com.	Cour de cassation, chambre commerciale et financière (France)
Cass. soc.	Cour de cassation, chambre sociale (France)
CCN	Convention collective nationale
CE	Conseil d'État
CE, Ass.	Conseil d'État, Assemblée du contentieux
CE, sect./ch.	Conseil d'État, section ou chambre
CECIS	Common Emergency Communication and Information System
CEDH	Cour européenne des droits de l'homme
CFP	Cadre financier pluriannuel
CGCT	Code général des collectivités territoriales
CGEDD	Conseil général de l'environnement et du développement durable
CGPPP	Code général de la propriété des personnes publiques
ch.	Chambre
CID COP	Convention d'indemnisation des dégâts des eaux dans les copropriétés
CIDRE	Convention d'indemnisation directe et de renonciation de recours
Cie	Compagnie
Circ.	Circulaire
CIRI	Comité interministériel de restructuration industrielle
cit.	opus citatum / citato

CJEG	Cahiers juridiques de l'électricité et du gaz
CMA	Chambre de Métiers et de l'artisanat
Cne	Commune
CODEFI	Comité départemental d'examen des problèmes de financement des entreprises
comm.	Commentaire
Comp.	Comparer à
Concl.	Conclusions
cons.	Considérant
Cons. constit.	Conseil constitutionnel
Cons. Stato	Consiglio di Stato (Italie) / Conseil d'État
Constr.-Urb.	Revue Construction et Urbanisme
Contrats, conc., consom.	Revue Contrats Concurrence Consommation
Corte Cost.	Corte costituzionale / Cour constitutionnelle (Italie)
CSI	Code de la sécurité intérieure
CSS	Code de la sécurité sociale
D.	Décret
D.	Digeste
D.	Recueil Dalloz
DG	Direction générale
D.L.	Decreto Legge /Décret-loi
D.Lgs.	Decreto legislativo (Italie) / Décret législatif
D.M.	Decreto Ministero / décret ministériel
D.P.R.	Decreto del Presidente della Repubblica
DDTM	Direction départementale des territoires et de la mer
DICRIM	Document d'information communal sur les risques majeurs
Dir. agroal	Rivista Diritto agroalimentare / Revue de droit agroalimentaire
Dir. econ.,	Rivista Diritto dell'economia (Il) / Revue de droit de l'économie.
Dr. adm.	Revue Droit administratif
Dr. env.	Revue Droit de l'environnement
Dr. et patr.	Droit et patrimoine
Dr. soc.	Revue Droit social

Dr. sociétés	Revue Droit des sociétés
DRT	Direction de la Règlementation du travail
Enc. Dir.	Enciclopedia del diritto, Milano, Giuffrè 1958-2002
ECHO	Protection civile et opération d'aide humanitaire européennes
EPRI	Évaluations préliminaires des risques d'inondation
EPTB	Etablissement public territorial de bassin
ex.	exemple
Feader	Fonds européen agricole pour le développement rural
FEDER	Fonds européen de développement régional
FPRNM	Fonds de prévention des risques naturels majeurs
Foro amm.	Rivista Foro amministrativo (It) / Revue Le tribunal administratif
FSU	Fonds de solidarité de l'Union européenne
GAJA	Les grands arrêts de la jurisprudence administrative, éd. Dalloz
Gaz. Pal.	Gazette du Palais
Gaz. proc. coll.	Gazette du Palais éd. spéciale Procédures collectives
GEMAPI	Gestion des milieux aquatiques et prévention des inondations
Giust. Civ.	Revue Giustizia civile (Italie)
Giur. cost.	Revue Giurisprudenza costituzionale,
G.U.	Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana / Journal officiel de la République Italienne
ibid.	Ibidem
in	Dans
IOTA	Installations, ouvrages, travaux et activités
ISPRA	Istituto Superiore per la Protezione e la Ricerca Ambientale / Institut supérieur pour la protection et la recherche environnementales
JCl. Com.	Jurisclasseur commercial Traité
JCP A	Juris-classeur périodique (Semaine juridique), édition administrative
JCP E	Juris-classeur périodique (Semaine juridique), édition entreprise

JCP G	Juris-classeur périodique (Semaine juridique), édition générale
JCP N	Juris-classeur périodique (Semaine juridique), édition notariale et immobilière
JCP S	Juris-classeur périodique (Semaine juridique), édition sociale
JO AN	Journal officiel Assemblée nationale (France)
JOCE	Journal officiel des Communautés Européennes
JORF	Journal officiel de la République Française
JORM	Journal officiel de la République du Mali
JOUE	Journal officiel de l'Union Européenne
JSL	Revue Jurisprudence sociale Lamy
L.	Loi
LEDEN	L'Essentiel droit des entreprises en difficulté
LEMA	Loi sur l'eau et les milieux aquatiques (2006)
LESA	L'Essentiel Droit des assurances
lett.	Lettera / Lettre
LPA	Les petites affiches
MAES	Mapping and Assessment of Ecosystems and their Services / Cartographie et évaluation des écosystèmes et de leurs services
MCPU	Mécanisme de protection civile de l'Union européenne
Min.	Ministère ou ministre
not.	notamment
obs.	Observations
OCE	Observatoire de la continuité écologique
ODD	Objectifs de développement durable
OMM	Organisation Météorologique Mondiale
ONEMA	Office national de l'eau et des milieux aquatiques
op. cit.	opus citatum /opere citato /ouvrage cité
Ord.	Ordonnance
p.	page
PAC	Politique agricole commune
PAPI	Programme d'actions et de prévention des inondations
PCS	Plan communal de sauvegarde

PESDC	Politique européenne de sécurité commune et de la défense
PGRA	Piano di gestione del rischio di alluvione / Plan de Gestion des Risques d'Inondation
PGRI	Plan de gestion des risques d'inondation
PLU	Plan local d'urbanisme
PPRi	Plan de prévention du risque inondation
PPRNP	Plan de prévention des risques naturels prévisibles
préc.	précité
Prop.	Proposition
Rappr.	Rapprocher
RDC	Revue de droit civil
RDI	Revue de droit immobilier
RD publ.	Revue de droit public
RDT	Revue de droit du travail
Rec.	Recueil Lebon des décisions du Conseil d'État
Rec. T	Table du Recueil des décisions du Conseil d'État
réf.	référence
Req.	Requête
Resp. civ. et assur.	Revue Responsabilité civile et assurances
Rev. proc. coll.	Revue des procédures collectives, civiles et commerciales
Rev. sociétés	Revue des sociétés
RFDA	Revue française de droit administratif
RGDA	Revue générale du droit des assurances
Riv. giur. ambiente	Rivista giuridica dell'ambiente / Revue juridique de l'environnement
Ria. giura.	Rivista giuridica dell'edilizia / Revue juridique de la construction
RJDA	Revue de Jurisprudence de droit des affaires
RLDC	Revue Lamy de droit civil
RTD civ.	Revue trimestrielle de droit civil
RTD com.	Revue trimestrielle de droit commercial
s.	et suivant
S.	Recueil Sirey
SAGE	Schéma d'aménagement et de gestion des eaux

SCOT	Schéma de cohérence territoriale
SDAGE	Schéma directeur d'aménagement et de gestion des eaux
Sez.	sezione giurisdizionale (Italie) / section juridictionnelle
spéc.	Spécialement
ss.	et suivants/ seguenti
SSL	Semaine sociale Lamy
ssr	sous-section [du Conseil d'État] réunies
Sté	Société
Synd.	syndicat
TA	Tribunal administratif
TAR	Tribunale amministrativo regionale (Italie) / Tribunal administratif régional
T. confl.	Tribunal des conflits
TFUE	Traité sur le fonctionnement de l'Union Européenne
TUE	Traité sur l'Union européenne
TRI	Territoire à risque important d'inondation
V.	Voir
vig.	vigente / en vigueur
Vol.	Volume

Avant-propos

L'inondation fascine, inquiète, lorsqu'elle n'est pas espérée¹. L'inondation est ambiguë dans son interprétation, dans ses causes, dans ses effets². Déjà les récits diluviens qui mêlent à une dramaturgie salvatrice la faute de l'homme soulignaient la complexité pressentie de ce phénomène³. Les spécialistes contemporains du climat reformulent cette interdépendance à l'aune du réchauffement climatique.

Dès lors, il n'est guère étonnant de constater que la mythologie, la religion, les arts, la philosophie, les sciences physiques ou sociales (dont l'histoire et la géographie en premier lieu) se soient attachées à ce phénomène. Pour témoigner et se remémorer l'évènement⁴, pour comprendre⁵, pour élaborer des techniques de prévention et

-
- 1- Voir recherchée à des fins militaires : Ph. BRAGARD, « L'hydraulique défensive », in M. VIROL, M. ADGÉ et alii, *Vauban et les voies d'eau*, Les éditions du huitième jour, Paris, 2007, p. 110 s. ; R. MORERA, « Maîtrise de l'eau, maîtrise de l'espace, Cartographie et inondations défensives à l'époque de Vauban », *Le Monde des cartes*, Comité français de cartographie, mars 2008, n° 195, p. 39-54 (<http://lecf.fr/new/articles/195-article-5.pdf>). On eut recours également à cette technique pendant la guerre de 1914-1918 : V. G. DEMERRE et J. TERMOTE, « L'inondation de la plaine de l'Yser » in *De Grote Rede 36* La Grande Guerre et la Mer, Vlaams Instituut voor de Zee (VLIZ) [2013], Oostende, p. 47-52.
 - 2- En Inde le temps de la mousson, bien que le temps des grands travaux agricoles, est conçu comme « un temps néfaste, de mauvais augure. [...] Visu se retire pour dormir aux enfers pendant quatre mois en compagnie des autres dieux, laissant la terre aux démons, en particulier Bali » (M. GABORIEAU, « Les fêtes, le temps et l'espace : structure du calendrier hindou dans sa version indo-népalaise », *L'Homme*, 1982, tome 22, n° 3, p. 11-29 et spéc. p. 15 (https://www.persee.fr/doc/hom_0439-4216_1982_num_22_3_368301)). Dans l'Égypte antique, les crues du Nil sont associées à la fertilité, V. D. BONNEAU, « La crue du Nil, divinité égyptienne, à travers mille ans d'histoire (332 av.- 641 ap. J.-C.) », d'après les auteurs grecs et latins, et les documents des époques ptolémaïque, romaine et byzantine », Paris, C. Klincksieck, 1964.
 - 3- V. Genèse (6.1-22 et 7.1-24) et antérieurement l'épopée de Gilgamesh (J. BOTTERO, *L'épopée de Gilgamesh*, Gallimard, 1992) ou le déluge de Deucalion (OVIDE, *Les métamorphoses*, éd. J.-P. Néraudau, Folio, 1992, Livre I). Pour la tradition hindoue, V. *Mythes et légendes extraits des Brâhmanas*, trad. J. VARENNE, Gallimard, 1967, p. 37-38.
 - 4- Les chroniques ou les imprimés de circonstance (V. R. FAVIER et A.-M. GRANET-ABISSET [dir.] *Récits et représentations des catastrophes depuis l'Antiquité*, Grenoble, CNRS-MSH-Alpes, 2005 ; J.-L. LAFFONT, « Les catastrophes naturelles dans le Sud-Ouest de la France à l'époque moderne (XVII^e-XVIII^e siècle) au prisme des imprimés éphémères » in *Les éphémères et l'évènement*, Paris, Éditions de la Maison des sciences de l'homme, 2018, p. 137-158), les œuvres littéraires telle « L'inondation » d'Émile Zola, qui s'inspire de l'inondation de la Garonne de 1875, les œuvres picturales comme la fresque de l'église Santa Maria del Carmine à Pavie figurant l'inondation du Tessin ou les tableaux de Sisley, Degas ou Monet peuvent évoquer une catastrophe locale qui a marqué les esprits.
 - 5- L'hydrologie en tant que science moderne et expérimentale apparaît au XVII^e siècle avec les travaux de Pierre Perrault (*De l'origine des fontaines*, Paris, 1674) et d'Edme Mariotte (*Traité du mouvement des eaux et fluides*, 1686). Le prisme religieux a pu rendre difficile

d'adaptation au risque, pour accompagner les sinistrés, et plus généralement pour organiser une vie sociale autour de ce phénomène. Les visions eschatologique, artistique, philosophique, scientifique, technique ou pratique sont avec le recul loin de s'exclure l'une l'autre, bien que certaines d'entre elles aient pu ralentir l'objectivation des phénomènes naturels.

Quelle place pour le droit dans cet ensemble ? Une place ancienne indubitablement. Dans l'ancienne Égypte, l'arpenteur officiel du pharaon rétablissait les limites des propriétés après chaque inondation du Nil pour déterminer l'assiette de l'impôt foncier¹. En Grèce antique, des inspecteurs ruraux (ἀγρονόμους) étaient spécialement « chargés d'empêcher les eaux de pluie de ravager le territoire, en les faisant couler utilement des hauteurs dans tous les vallons creux des montagnes, en arrêtant leur écoulement par des barrages ou des canaux, afin que les vallons retiennent et absorbent les eaux de pluie [...] »². En droit romain, on trouve par exemple dans le Digeste des règles précises sur les effets juridiques que l'inondation pourrait produire quant à la propriété des terres et dépôts (D. 4. 1. 7. 5 ; D. 4. 1. 7. 6)³ :

l'analyse rationnelle. V. par ex., L. MOULINIER et O. REDON, « L'inondation de 1333 à Florence. Récits et hypothèses de Giovanni Villani », *Médiévales*, 1999, n° 36, p. 91-104 (www.persee.fr/doc/medi_0751-2708_1999_num_18_36_1450) ; R. ZELLER, « Les catastrophes naturelles au début de l'époque moderne. Entre curiosité, événement terrifiant et interprétation religieuse » in *Récits et représentations des catastrophes depuis l'Antiquité*, *op. cit.*, p. 217-231 ; Th. LABBE, *Les catastrophes naturelles au Moyen Âge*, Éd. CNRS, 2017, 352 p.

Les études historiques se sont considérablement développées en France depuis les travaux précurseurs du Dr Joseph-Jean-Nicolas FUSTER, *Des changements dans le climat de la France : histoire de ses révolutions météorologiques*, Paris, Capelle, 1845 et de M. CAMPION, *Les inondations en France depuis le VI^e siècle jusqu'à nos jours* (6 vol.), Paris, éd. V. Dalmont et Dunod, 1858-1864. V. notamment, E. LE ROY LADURIE, *Histoire humaine et comparée du climat*, Paris, éd. Fayard, (3 tomes), 2004, 2006, 2009 ; R. FAVIER, *op. cit.* et aussi *Les pouvoirs publics face aux risques naturels dans l'histoire*, Grenoble, MSH-Alpes, 2002.

- 1- V. J.-Cl. GOYON, « Esbauche d'un système étatique d'utilisation de l'eau : Égypte pharaonique de l'ancien au nouvel empire » in *L'Homme et l'eau en Méditerranée et au Proche Orient. II. Aménagements hydrauliques, État et législation. Séminaire de recherche 1980-1981*, Lyon, Maison de l'Orient et de la Méditerranée Jean Pouilloux, 1982, p. 61-68 [Travaux de la Maison de l'Orient, 3] : www.persee.fr/doc/mom_0766-0510_1982_sem_3_1_2018 ; D. BONNEAU, « Le Nil à l'époque ptolémaïque. Administration de l'eau au III^e siècle avant notre ère » in *L'homme et l'eau en Méditerranée et au Proche-Orient. I. Séminaire de recherche 1979-1980*, Lyon, Maison de l'Orient et de la Méditerranée Jean Pouilloux, 1981, p. 103-114. [Travaux de la Maison de l'Orient, 2] : www.persee.fr/doc/mom_0766-0510_1981_sem_2_1_1154.
- 2- PLATON, Les lois [VI, 761 a b]. – V. P. LOUIS, « L'eau et sa législation chez Platon et Aristote » in *L'Homme et l'eau en Méditerranée et au Proche Orient. II. Aménagements hydrauliques, État et législation. Séminaire de recherche 1980-1981, préc.*, p. 103-109. [Travaux de la Maison de l'Orient, 3] : https://www.persee.fr/doc/mom_0766-0510_1982_sem_3_1_2021.
- 3- C. MASI DORIA, « Droit et nature : inundatio, mutatio alvei et interitus rei. Un cas entre ius romanorum et tradition du droit romain » in *Espaces intégrés et ressources naturelles*

« 5. Mais si la rivière abandonne absolument son lit, et prend son cours par ailleurs, le lit abandonné par la rivière appartiendra à ceux qui ont des terres le long de la rive à proportion de la face qu’auront ces terres le long de la rive ; le nouveau lit sera de même nature que la rivière, c’est-à-dire que par le droit des gens il devient public. Et si après un certain espace de temps la rivière reprend son ancien lit, le nouveau lit qu’elle aura abandonné appartiendra à ceux qui auront des terres le long de la rive. À l’égard de celui dont la rivière aura pris toute la terre pour se faire un nouveau lit, si elle vient ensuite à se retirer dans son ancien lit, on ne peut pas dire à la rigueur qu’il ait aucun droit sur le terrain abandonné par la rivière, et qui était à lui auparavant. La raison est que ce terrain, qui était à lui, a cessé d’être son terrain, puisqu’il a perdu sa première forme. D’ailleurs cet ancien propriétaire à qui on suppose qu’il ne reste plus rien le long des rives, ne peut pas réclamer ce lit abandonné à raison de son voisinage. Il est cependant difficile et dur de s’attacher en ce cas à la rigueur du droit.

6. Il n’en serait pas de même d’un propriétaire dont toute la terre aurait été recouverte d’eau par une inondation parce que l’inondation ne change pas la forme du terrain. Ainsi, lorsque l’eau se sera retirée, il est évident que le terrain appartiendra à celui qui en était propriétaire avant l’inondation. »

Plus largement la puissance publique ne peut ignorer l’impact positif ou négatif de l’inondation. Réalité d’autant plus prégnante que la cité est proche d’un fleuve pour ne pas dire fille du fleuve¹. L’inondation est source de révolte et de contestation du pouvoir local ou central, notamment lorsque les aliments se font rares et leur prix augmente² ou que les secours sont jugés inefficaces. En Espagne, Séville connut une telle agitation³ ; en France, lors de la crue de la Seine de 1740 qui débuta entre le 4 et le 7 décembre selon les localisations et à Paris dura jusqu’au 23 janvier 1741,

dans l’Empire romain. Actes du colloque de l’Université de Laval - Québec (5-8 mars 2003), Besançon, Collection de l’Institut des Sciences et Techniques de l’Antiquité, 2004, 939, p. 201-218 : www.persee.fr/doc/ista_0000-0000_2004_act_939_1_2106.

1- À Rome sur la mise en place d’un curator alvei Tiberis, V. Ch. V. DARENBERG et E. SCAGLIO, *Dictionnaire des antiquités grecques et romaines*, V^o Curatores alvei tiberis et riparum et cloacarum urbis. Consultable en ligne <http://dagr.univ-tlse2.fr>.

2- V. pour la France, S. L. KAPLAN, *Les ventres de Paris, Pouvoir et approvisionnement dans la France d’Ancien Régime*, Fayard, 1998.

3- M.-C. BENASSY-BERLING, « Famines, épidémies et inondations dans la Séville de l’époque moderne : notes sur un texte sévillan », e-Spania [En ligne], 12 | décembre 2011, mis en ligne le 26 juin 2012. URL : <http://journals.openedition.org/e-spania/21415>.

l'approvisionnement en *bled* et en farine fût très grandement compromis. La crue qui interrompit la navigation empêchait les moulins qui n'avaient pas été détruits de tourner. La grogne des Parisiens qui s'était déjà manifestée les mois précédents suscita l'inquiétude de l'administration royale et du Parlement¹. Un siècle plus tard lors de l'inondation de Lyon en 1840², les opérations de répartition des secours donnèrent lieu à des tensions. Les dommages pour le département du Rhône dépassent les 16 millions de francs, le montant des sommes consacrées aux secours atteint à peine 2,4 millions, soit moins de 15 % des dommages³. L'incomplétude des travaux de défense qui firent suite à la catastrophe est également critiquée par une partie de la population. La crue de 1856 établira le bienfondé de ces critiques⁴. La révolte des sourcils rouges ou la révolte des Nians ont été déclenchées à la suite des inondations du fleuve Jaune. Il y a peu, après l'inondation de Montréal en 2017 les journaux canadiens relaient la grogne des citoyens : « Ils nous ont complètement oubliés [...] »⁵ ; pour sa part, la presse sénégalaise évoquait « les inondations de trop » pour décrire la colère populaire à Dakar en 2009⁶. Bref, il appartient aux pouvoirs publics d'agir quand bien même les solutions envisagées seraient techniquement vaines : l'inaction serait une erreur politique⁷.

-
- 1- M. BRICOURT, M. LACHIVER, J. QUERUEL, « La crise de subsistance des années 1740 dans le ressort du Parlement de Paris » in *Annales de démographie historique*, 1974, p. 281-333. Consultable en ligne : https://www.persee.fr/doc/adh_0066-2062_1974_num_1974_1_1241.
 - 2- J.-F. TERME, *Rapport sur l'inondation de 1840 présenté par le maire de la ville de Lyon à Monsieur le préfet du Rhône*, 1841, Lyon, Imprimerie Charvin et Nigon. Consultable en ligne : https://numelyo.bm-lyon.fr/f_view/BML:BML_00G000100137001100440515.
 - 3- A. COMBE, *La ville endormie ? Le risque d'inondation à Lyon. Approche géohistorique et systémique du risque de crue en milieu urbain et périurbain*, Thèse Lyon 2, 2007, p. 136.
 - 4- *Ibid.*, p. 137.
 - 5- Au cours de la période du 5 avril au 16 mai 2017, il y a eu 278 municipalités touchées réparties dans 15 régions administratives ; 5371 résidences principales inondées, 4066 personnes évacuées, près de 400 routes endommagées (ministère de la Sécurité publique du Québec). – Consulter *Le journal de Montréal*, 8 mai 2017 et *Le devoir*, 11 juillet 2017 : www.journaldemontreal.com/2017/05/08/inondations-grogne-chez-les-citoyens-de-louest-de-montreal
www.ledevoir.com/politique/quebec/503142/inondations-consultation-sur-le-decret.
 - 6- Jeune Afrique, 11 septembre 2009 : <https://www.jeuneafrique.com/207082/societe/s-n-galles-inondations-de-trop/>. Des travaux ont été engagés avec l'aide de la Banque mondiale, cf. Vers une gestion durable des risques d'inondations dans la banlieue de Dakar, 3 février 2016 : <https://www.banquemondialedesfr/news/feature/2016/02/03/sustainably-managing-flood-risks-in-dakars-outer-suburbs?>
 - 7- V. pour un exemple antique de communication politique, C. ALLINNE, « Les villes romaines face aux inondations. La place des données archéologiques dans l'étude des risques fluviaux », *Géomorphologie : relief, processus, environnement*, vol. 13, n° 1, 2007, § 38. Accessible en ligne : <http://journals.openedition.org/geomorphologie/674>.

Le droit se voit assigner deux fonctions sur lesquelles il nous paraît utile de s'attarder : gérer et prévenir la catastrophe. Ce qui fait que nous délaisserons l'examen des règles relatives au régime de la propriété inscrites dans le Code civil (art. 556 à 563), dans le Code de l'environnement (art. L. 215-1 et suivants) ou dans le Code de la propriété des personnes publiques (art. L. 2111-7 et suivants)¹ ; cette question, par bien des aspects, est devenue marginale.

Le droit a pour fonction de porter l'intervention ponctuelle de la puissance publique, et tout d'abord de l'autorité locale². Le rapport précité du maire de Lyon est à ce titre un document exemplaire de ce que peut être le rôle d'un édile. Le droit œuvre techniquement à gérer la catastrophe ou le dommage. Il s'approprie l'évènement dans sa dimension collective comme dans sa dimension individuelle en ayant recours autant que de besoin à la sanction pénale. Il s'agira de veiller aux secours, de limiter l'émergence ou la diffusion d'épidémies, de contrer les pillages, de contrôler le marché des subsistances, d'alléger le poids des impôts, d'engager des travaux. L'urgence et les circonstances justifient les mesures prises et le cas échéant, dans le droit moderne, les bouleversements de l'ordre juridique. « Il faut surtout aller vite. Aussi pas de paperasserie, pas d'écritures inutiles »³. La théorie des circonstances exceptionnelles, consacrée par le Conseil d'État dans les célèbres arrêts *Heyriès* (1918) et *Dames*

À l'époque moderne, Napoléon III sut également admirablement communiquer au cours et après les inondations de 1856 et montrer combien il se souciait de la population française. Dès le 3 juin, Napoléon III partit sur les lieux des inondations et rendit visite aux inondés, leur apportant un premier secours financier. « S.M. avait auprès d'elle le général Niel, son aide de camp qui, tenant un sac plein d'or, y puisait d'une main large, et donnait à tous ces infortunés un premier secours destiné à adoucir leurs souffrances » (A. HOUSIAUX, *Almanach de Napoléon*, 1857). Il passa commande à plusieurs artistes peintres de tableaux : Louis-Simon Cabaillet Lasalle, « L'Empereur Napoléon III en barque rue des Cordeliers lors des inondations de Tarascon ; William Bouguereau, « L'Empereur visitant les inondés de Tarascon ; Hippolyte Lazerges, « Napoléon III rendant visite aux sinistrés des inondations de Lyon » ; Hippolyte Beauvais, « L'Empereur visitant les inondés d'Angers en 1856 ». – V. sur ces deux tableaux, A. GALOIN, « Les inondations en France sous le second empire » (mars 2016) : <https://www.histoire-image.org/fr/etudes/inondations-france-second-empire>). Le propos doit être complété par la lecture de C. GILBERT, *Le pouvoir en situation extrême. Catastrophes et Politique*, L'Harmattan 1992 (nous intéresser plus particulièrement le traitement des inondations nîmoises).

1- Voir W. DROSS, *Droit civil. Les choses*, LGDJ 2012, p. 659 s., spéc. n° 362 et s.

2- L'action fiscale est très importante. V. R. FAVIER, « Une aide instrumentalisée : l'impôt et l'indemnisation des catastrophes naturelles dans la France du XVIII^e siècle », in M.-L. LEGAY (dir.), *Les modalités de paiement de l'État moderne. Adaptation et blocage d'un système comptable*. Journée d'études du 3 décembre 2004, Paris, Institut de la gestion publique et du développement économique, Coll. Histoire économique et financière - Ancien Régime, 2007, p. 107-131. Consultable en ligne : <http://books.openedition.org/igpde/4592>.

3- Propos du Président Fallières après l'inondation de 1910 à Paris, cf. *Gil Blas* n° 12038 du vendredi 28 janvier 1910, p. 2.

Dol et Laurent (1919)¹, peut être mobilisée à l'occasion d'une catastrophe naturelle (CE, 18 mai 1983, *Rodes*)².

En arrière fond, il appartiendra au juge de trancher les questions de responsabilité civile, administrative ou pénale et de traiter, en s'appuyant sur la théorie des risques, le contentieux de l'inexécution de l'obligation contractuelle ou quasi-contractuelle en identifiant sur lequel des agents pèse le risque de cette inexécution et à quelles conditions³. Le développement de l'assurance a tout à la fois simplifié l'accès à l'indemnisation et complexifié son versement.

Le droit se voit chargé de porter une approche structurée sinon systématique du risque qui tient compte en particulier de l'urbanisation. Il s'inquiète de ce qu'on nomme la vulnérabilité des sociétés et des agents économiques⁴. Cette approche mise au service de la prévention s'est manifestée progressivement ; elle a bénéficié d'une « laïcisation » du danger⁵. La constitution d'une administration spécialisée – celle des Ponts et Chaussées – n'y est pas étrangère bien qu'il faille conserver à l'esprit le tropisme positiviste de celle-ci et sa foi dans les travaux de contrôle des cours d'eau⁶. Si la loi du 6 octobre 1791 sur la police rurale peut être mentionnée comme l'une des étapes de cette évolution⁷, ce sont surtout les textes du XIX^e siècle, intervenus

1- CE, 28 février 1919, *GAJA*, 21^e éd., Dalloz 2017, n° 30, p. 184 s.

2- CE, 18 mai 1983, *Rodes*, req. n° 25308 : éruption du volcan de la Soufrière à la Guadeloupe.

3- Y. LEQUETTE, F. TERRÉ, Ph. SIMLER, F. CHÉNÉDÉ, *Droit civil. Les obligations*, Dalloz, Précis, 12^e éd. 2018, p. 819 s., n° 759 s. ; M. PLANIOL, *Traité élémentaire de droit civil*, Éd. F. Pichon, Paris, t. 2, 2^e éd., 1902, p. 418 s., n° 1334 s. ; P.-H. ANTONMATTEI, *Contribution à l'étude de la force majeure*, LGDJ 1992. Ce contentieux très varié porte notamment sur l'inexécution du contrat de transport, cf. à titre anecdotique, Justice de Paix, Parix XIII^e, 16 juillet 1910 : réduction de l'abonnement au nombre de jours pendant lesquels, l'abonné n'a pas pu se servir de son abonnement à cause de la crue de la Seine de 1910 : *Le journal des transports* 26 novembre 1910, p. 575. Pour un état du droit à cet époque, cf. L. JOSSERAND, « La force majeure en matière de transport terrestre », *Annales de droit commercial français, étranger et international*, 1909, p. 361-389 et spéc. n° 19 et les réf. citées.

4- Y. VEYRET, M. REGHEZZA, « Vulnérabilité et risque. L'approche récente de la vulnérabilité », *Annales des mines. Responsabilité & Environnement*, n° 43, juillet 2006, p. 9-13. En France, le risque inondation concerne une commune sur trois à des degrés divers dont 300 grandes agglomérations. Pour 160 000 km de cours d'eau, une surface de 22 000 km² est reconnue particulièrement inondable : deux millions de riverains sont concernés. Les dégâts causés par les inondations représentent environ 80 % du coût des dommages imputables aux risques naturels, soit en moyenne 250 millions d'euros par an. La moitié de cette somme relève des activités économiques.

5- Y. VEYRET, M. REGHEZZA, *préc.*

6- Y. VEYRET, M. REGHEZZA, *préc.* – V. en complément les travaux scientifiques d'E. Belgrand (1810-1878) qui souligne la mécanique naturelle des cours d'eau et la nécessité de conserver des zones d'expansion.

7- Loi concernant les biens & usages ruraux, & la police rurale, collection générale des lois, proclamations, instructions, et autres actes du pouvoir exécutif, t. 6, Paris, Imprimerie royale, 1792, p. 60 s. L'article XVI du Titre II précise que « Les propriétaires ou fermiers des moulins & usines construits ou à construire, seront garans de tous dommages que les eaux pourroient causer aux chemins ou aux propriétés voisines, par la trop grande élévation du déversoir, ou autrement. Ils seront forcés de tenir les eaux à une hauteur qui ne nuise

après les crues de 1856, qui introduisent un changement¹. Et c'est plus récemment encore (nous ne rentrons pas dans le détail de l'évolution juridique) la loi de 1987 qui institue le plan de prévention du risque inondation (PPRI)². Les textes nationaux en ce domaine sont de plus en plus marqués par l'influence du droit de l'union européenne³ (Directive-cadre sur l'eau⁴ ; Directive relative à l'évaluation et à la gestion des risques d'inondation⁵).

Au fil du temps une prise de conscience de la fragilité de la situation française comme européenne, la répétition des crues, l'importance des dommages occasionnés et fondamentalement une meilleure compréhension scientifique de celles-ci ont conduit sinon à un changement de paradigme, à tout le moins à une approche plus lucide de l'interaction homme-milieu. Le traitement juridique de l'inondation s'il ne fait pas disparaître totalement la vision utilitariste de la nature, aide à l'atténuer par la prise en compte de considérations écologiques.

Les différentes contributions qui sont réunies dans cet ouvrage sont autant d'éclairages sur les fonctions du droit que nous avons cru pouvoir identifier lorsqu'il s'attache à l'encadrement des inondations⁶. La prévention des risques d'inondation est abordée avec des études relatives au plan de prévention des risques d'inondation

à personne, & qui sera fixée par le directoire du département, d'après l'avis du directoire de district. En cas de contravention, la peine sera une amende qui ne pourra excéder la somme du dédommagement. »

- 1- Loi du 28 mai 1858 relative à l'exécution des travaux destinés à mettre les villes à l'abri des inondations : *Bulletin des lois*, XI^e série, 1^{er} janvier-30 juin 1858, t. XI, n^o 575-617, Paris, Imp. Impériale, 1858, n^o 5628, p. 1137-1140. Dans une certaine mesure les lois du 28 juillet 1860 et 8 juin 1864 sur le reboisement et le gazonnement des montagnes (cf. P. FOURCHY, « Les lois du 28 juillet 1860 et 8 juin 1864 sur le reboisement et le gazonnement des montagnes », *Revue de géographie alpine*, tome 51, n^o 1, 1963, p. 19-41. Consultable en ligne : www.persee.fr/doc/rga_0035-1121_1963_num_51_1_3115). – V. également les travaux de la commission inondation mis en place le 9 février 1910 et spéc. le rapport d'E. Picard : <http://www.driee.ile-de-france.developpement-durable.gouv.fr>.
- 2- Loi n^o 87-565 du 22 juillet 1987 relative à l'organisation de la sécurité civile, à la protection de la forêt contre l'incendie et à la prévention des risques majeurs : *JORF* du 23 juillet 1987, p. 8199. V. H. JACQUOT et alii, *Droit de l'urbanisme*, Précis, Dalloz, 2019, 8^e éd., n^o 142-143.
- 3- L'inertie des pouvoirs publics a été condamnée dans l'affaire Boudaïeva au titre d'une violation de l'article 2 de la conv. européenne des droits de l'homme : CEDH, 22 mars 2008, Boudaïeva et a. c/ Russie, req. n^o 15339/02 [§ 158].
- 4- Directive 2000/60/CE du Parlement européen et du Conseil du 23 octobre 2000 établissant un cadre pour une politique communautaire dans le domaine de l'eau : *JOUE* du 22 décembre 2000, L 327, p. 0001 - 0073.
- 5- Directive 2007/60/CE du Parlement européen et du Conseil relative à l'évaluation et à la gestion des risques d'inondation : *JOUE* du 6 novembre 2007, L 288/27.
- 6- L'ouvrage doit pour partie à un colloque qui s'est tenu à Toulon en 2016, co-organisé par le Centre d'études et de recherches sur les contentieux [EA 3174 - Université de Toulon] et l'EA 7311 Patrimoine et entreprises devenue depuis UR Équipe méditerranéenne de recherche juridique [Université de Corse].

(F. Hoffmann et V. Chiu), à l'entretien des fossés et des cours d'eau (J. Laleure-Lugrezi), au cadre juridique des digues (C. Laviolle). La gestion de la crise permet de regrouper des contributions sur le cadre européen des secours (S. Perez), sur le rôle des assurances (S. Ben Hadj Yahia) et sur la solidarité nationale ou régionale (S. Atsarias-Dumas, D. Deharbe et C. Auque). Il n'en reste pas moins que dans l'immédiat, l'inondation lorsqu'elle affecte l'entreprise perturbe la relation de travail (C. Saint-Didier) et plus largement fragilise ses relations contractuelles, parfois à un tel point que le droit des procédures collectives doit être mobilisé (J. C. Giorgini). Le temps des responsabilités, expression normalisée de la révolte, permettra de rechercher et, s'il y a lieu, de mettre à jour les comportements pénalement répréhensibles des personnes publiques et de leurs représentants (V. Colomp), d'agir sur le terrain administratif en recherchant la responsabilité des personnes publiques ou des exploitants du fait des ouvrages et de travaux publics (Ch. Pros-Phalippon), de se retourner contre les constructeurs (M. Bruschi) ou contre les vendeurs (A. Donnier). L'ensemble est complété par une présentation de quelques droits étrangers : italien, néerlandais, malien et tunisien. Ce qui permet de mettre en perspective le droit français. Un propos liminaire aide à saisir la transformation du droit dans le temps long de l'histoire (F. Jean), sous l'influence du droit européen (S. Perez) ou au regard des nouvelles compétences des collectivités territoriales (E. Boistard). En guise de conclusion, P. Richard, nous invite à prendre un peu de recul sur les éléments techniques avec une réflexion intitulée « Sémantiques et régimes d'énonciation de la gestion juridique des inondations ».

Nous espérons que cette aventure scientifique collective saura affronter le flot des critiques.