



HAL
open science

”La démocratie environnementale & les risques liés à une éruption volcanique”

Christophe Testard

► To cite this version:

Christophe Testard. ”La démocratie environnementale & les risques liés à une éruption volcanique”. workshop projet I-Site Cap 20-25 UCA Prévention des risques et réaction face aux catastrophes volcaniques - Réunion & Guadeloupe, Anne Jacquemet-Gauché, Pr de droit public, CMH EA 4232-UCA; Sabrina Dupouy, MCF en droit privé et en sciences criminelles, CMH EA 4232-UCA, Apr 2019, Clermont-Ferrand, France. hal-02093732

HAL Id: hal-02093732

<https://uca.hal.science/hal-02093732>

Submitted on 2 Oct 2019

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

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

Workshop – Projet I-site – 9 avril 2019

Démocratie environnementale et risques liés à une éruption volcanique

Christophe TESTARD,

Professeur des universités, Université Clermont Auvergne, CMH EA 4232

« Actuellement la seule protection possible est l'évacuation des populations vers une zone hors d'atteinte » (Dossier départemental des risques majeurs applicables à la Réunion, p. 45). Idem sur le site de la DEAL de la Guadeloupe : « face aux phénomènes destructeurs et incontrôlables des éruptions, la seule solution est l'évacuation des populations des zones menacées ».

Ces deux affirmations, qui noircissent un peu le tableau de nos débats, sont certes radicales mais elles conduisent à une interrogation sur les liens entre démocratie et risques. Il ne faut en effet pas se méprendre : la démocratie et, pour ce qui nous intéresse, les procédures qui la mettent en œuvre au niveau environnemental, ne suppriment pas le risque quel qu'il soit. Tout au plus on peut penser que les procédures existantes visent à le diminuer, mais alors dans ce cas-là, il n'est plus certain que l'on soit encore dans une exigence démocratique : on se situe dans une exigence de prévention et de précaution (dont il est question par ailleurs). Cela est particulièrement flagrant à la lecture du site internet de la direction de l'Environnement, de l'Aménagement et du Logement de la Réunion : on trouve un onglet « le citoyen réunionnais face aux risques », dans lequel sont référencés uniquement des éléments en matière d'information préventive et d'indemnisation.

Ces préoccupations ne sont toutefois pas déconnectées de la démocratie. Sans faire trop de théorie ici, on sait que le risque représente une des angoisses de la modernité voire de la post-modernité. La démocratie, mise en œuvre par des procédures de participation et d'information du public, a aussi été pensée comme devant répondre à cette angoisse : les procédures visent alors très largement un objectif d'anticipation. L'équation est simple : les procédures démocratiques permettent une acceptation de la norme, qui est discutée, débattue, expliquée, ce qui est supposée entraîner une meilleure exécution de cette norme. La démocratie devient alors un enjeu d'efficacité

de la norme et de l'action publiques. Du point de vue du risque, en particulier, ce gain d'efficacité permet ainsi non pas de réduire le risque mais bien d'éviter ou de réduire ses conséquences dommageables. C'est là encore ce qui ressort nettement du dossier départemental des risques majeurs applicable à la Réunion : réduire le risque revient à atténuer les dommages en diminuant la « *vulnérabilité des enjeux* » (DDRM Réunion, p. 11), c'est-à-dire que l'on cherche à réduire la présence d'infrastructures et de populations sur les zones à risques.

La solution est radicale ; elle ne correspond pas nécessairement aux souhaits des populations (des études montrent que les zones exposées aux risques naturels continuent à être fortement peuplées) : il faut donc tenter d'encadrer le risque par des procédures de gestion, si ce n'est de prévention. Dès lors que l'on parle de population et de risques naturels, on peut difficilement faire l'impasse sur les aspects démocratiques de la gestion de ces risques. C'est une exigence environnementale : comme l'écrit M. Prieur « *la philosophie politique qui est attachée à l'environnement implique que les citoyens soient actifs face aux problèmes d'environnement* » (*Droit de l'environnement*, Dalloz, § 143). C'est une exigence pour l'action publique : « *aucune politique de prévention ne peut être pleinement efficace sans l'implication réelle des administrés* »¹. Les citoyens doivent être actifs mais quelles actions impose la démocratie environnementale face à la gestion des risques naturels, notamment volcaniques ?

Là encore, il n'est pas certain que les objectifs assignés à la participation du public par le droit de l'environnement soient totalement en phase. Initialement, la participation du public a pour objectif la protection du droit de propriété (v. la procédure d'enquête publique de 1810 et encore aujourd'hui le code de l'expropriation pour cause d'utilité publique) puis la protection de l'environnement (au moins depuis la loi Bouchardeau de 1983 qui a démocratisé l'enquête publique). Cette protection de l'environnement est prédominante aujourd'hui en raison de l'évolution même des sources de la démocratie environnementale, en particulier avec la constitutionnalisation du droit à la participation à l'article 7 de la Charte. L'article L. 120-1 du code de l'environnement

¹ Ch. Branquart, « Prévention des risques naturels et responsabilisation des administrés », *Dr. adm.*, 2011, n° 12, étude 24, § 7

assigne désormais quatre objectifs à la participation du public aux décisions ayant une incidence sur l'environnement : améliorer la qualité de la décision publique et contribuer à sa légitimité démocratique ; assurer la préservation d'un environnement sain pour les générations actuelles et futures ; sensibiliser et éduquer le public à la protection de l'environnement ; améliorer et diversifier l'information environnementale.

La démocratie environnementale ne vise donc pas directement à la gestion du risque naturel/volcanique, mais on peut tout de même établir un lien : d'abord parce que la gestion du risque est un élément concourant à la qualité de la décision publique et à sa légitimité ; ensuite parce que prendre en compte un risque naturel est aussi un moyen de préserver l'environnement, au sens large du terme. Il paraît donc naturel dans un premier temps que la gestion du risque volcanique soit démocratisée (I). Cela étant, la nature même de ce risque volcanique met sans doute la démocratie environnementale, dans un second temps, face à de vrais défis (II).

I. Une gestion du risque volcanique naturellement démocratisée

Des études ont montré la faible culture du risque dont disposaient les français². La question est ici de savoir si l'encadrement réglementaire des risques volcaniques associe les citoyens, si ceux-ci participent aux décisions prises en la matière. On distingue traditionnellement le droit à l'information et le droit à la participation du public. En matière de risques volcaniques, c'est le premier qui est développé, la participation n'obéissant à aucune règle spécifique à la gestion du risque naturel/volcanique.

Une gestion reposant sur l'information des populations

Les dispositifs mis en place reposent sur un droit à l'information en matière de risques majeurs (naturels ou non), qui ne porte pas spécifiquement sur les risques volcaniques. La loi du 22 juillet 1987 a instauré le droit des citoyens à une information sur les risques majeurs auxquels ils sont soumis sur tout ou partie du territoire, ainsi que sur

² A. Roy, *La perception sociale des risques naturels*, IFEN, janv. 2005, n° 99.

les mesures de sauvegarde qui les concernent. Ce droit est codifié à l'article L. 125-2 du code de l'environnement, al. 1 :

« Les citoyens ont un droit à l'information sur les risques majeurs auxquels ils sont soumis dans certaines zones du territoire et sur les mesures de sauvegarde qui les concernent. Ce droit s'applique aux risques technologiques et aux risques naturels prévisibles »

Sous l'autorité du préfet, deux documents d'information des populations sont réalisés, généralement par les services interministériels de défense et de protection civile (SIDPC).

Les dossiers départementaux des risques majeurs (DDRM) recensent à l'échelle d'un département l'ensemble des risques par commune. Ils expliquent les phénomènes et présentent les mesures de sauvegarde. Ils sont consultables dans les collectivités mais également sur internet. Celui de la Réunion, actuellement en vigueur, date d'octobre 2016 ; celui de la Guadeloupe date de 2014.

Les dossiers communaux synthétiques (DCS) situent les risques dans chaque commune, au moyen de cartes au 1:25 000 et rappellent les événements historiques, ainsi que les mesures de sauvegarde. On en trouve par exemple pour la commune de Sainte-Marie de la Réunion.

Au niveau décentralisé, les dossiers d'information communaux sur les risques majeurs (DICRIM) sont établis par le maire. Ils complètent les informations contenues dans les précédents documents par les mesures spécifiques prises en vertu des pouvoirs de police du maire. Ils doivent être accompagnés d'un plan de communication comprenant une campagne d'affichage et une campagne d'information. Ils sont disponibles en mairie.

Il faut ajouter à ces informations publiques, celles diffusées plus régulièrement par des organismes de recherche (par ex. l'Observatoire Volcanologique et Sismologique de Guadeloupe).

Une gestion participative non spécifique

Au-delà des mesures d'information du citoyen, la démocratie environnementale impose que les citoyens puissent directement prendre part à l'élaboration des décisions

publiques d'encadrement du risque volcanique. Ce sont ici les documents d'aménagement du territoire qui sont le vecteur de cette participation. Sans empiéter sur l'exposé de Jennifer, il faut mentionner l'existence, sur les territoires fortement concernés par l'aléa volcanique, d'un plan de prévention des risques "volcan" (PPRv) qui permet de prescrire des mesures de réduction de la vulnérabilité et d'encadrer, par un règlement adapté, le développement urbain du territoire. Ses dispositions sont prévues aux articles L. 562-1 et s. du code de l'environnement et c'est l'article L. 562-3 qui nous intéresse particulièrement. Il organise en effet la « concertation » qui préside à l'élaboration et à la révision du plan, sous l'autorité du préfet.

Outre l'association des collectivités concernées, la consultation du conseil d'orientation pour la prévention des risques majeurs, le plan est soumis à la procédure d'enquête publique de droit commun telle que prévue aux articles L. 123-3 et s. du code de l'environnement. Sans insister sur le déroulé de cette procédure mais il faut remarquer que, du point de vue de la participation, c'est sans doute la modalité de participation la plus exigeante et qui présente le plus de garanties. La procédure est totalement dématérialisée, tout en maintenant un accès physique au dossier ce qui permet une participation large. L'enquête est notamment conduite par un commissaire enquêteur ou une commission d'enquête indépendant, qui doit s'assurer de la bonne information et participation du public. Il rend un rapport et des conclusions motivées, qui doivent faire état des observations déposées par le public.

Autrement dit, les risques volcaniques sont envisagés, s'agissant de la participation du public, selon le droit commun. Il appartient au commissaire enquêteur d'adapter les modalités de la participation à la spécificité du Plan de prévention des risques mais on peut s'interroger sur l'opportunité d'une procédure de participation davantage spécifique aux risques naturels (à l'instar du risque nucléaire). Certes il existe des instances spécifiques de participation en matière de risques naturels : assises nationales des risques naturels, qui ont lieu tous les ans (25 et 26 mars à Montpellier) et rassemblent tous les acteurs dont des représentants de la société civile. Mais il s'agit d'une instance de rencontres, qui n'a aucun pouvoir de décision.

En conclusion de cette 1^{ère} partie, on peut donc remarquer que ce sont les procédures classiques de démocratie environnementale qui s'appliquent, le risque volcanique n'étant pas saisi dans sa spécificité. Celle-ci constitue pourtant un vrai défi pour la démocratie environnementale.

II. Une démocratie environnementale défiée par la nature du risque volcanique

Si l'on veut penser la démocratie environnementale, et les procédures qui la mettent en œuvre, comme une forme de réponse au risque spécifiquement volcanique, sans doute faut-il s'interroger sur son adéquation précisément à ce risque. Or, il n'est pas certain que l'on puisse véritablement dépasser certaines limites inhérentes au risque volcanique. Du point de vue de la démocratie environnementale, il y a deux séries de limites.

Les limites tenant au caractère préventif de la démocratisation

Il n'est pas certain qu'une association des populations soit toujours gage d'une meilleure prévention et gestion du risque.

La démocratisation de la décision publique repose sur une nécessaire information préalable et fiable des populations. Or, toute la difficulté en matière de risques volcaniques tient à la part d'incertitude qui les entourent : dans la réalisation même du risque et dans la manière dont il se réalise. Certes, les technologies modernes permettent incontestablement de réduire la part d'aléa ; la connaissance du risque volcanique est importante ; des mécanismes de surveillance ont été mis en place. Reste que, du point de vue de la réaction, les autorités publiques en sont réduites à prévoir des scénarios, dont on ne sait pas toujours lequel se réalisera et de quelle manière. Cela signifie donc, même si les citoyens sont amenés à participer à la définition de ces scénarios, qu'ils participent simplement sur des hypothèses.

Par ailleurs, on sait bien que ce n'est pas parce que la décision a été discutée en amont qu'elle sera nécessairement respectée par les populations concernées : la réaction du public ne peut pas être totalement canalisée par l'action publique, d'autant plus lorsque l'on parle d'événements catastrophiques. Cela incite bien sûr à une organisation du risque le plus en amont possible ; mais rien n'empêchera un propriétaire foncier de

contester une mesure d'expropriation, même si son terrain se trouve sur une zone particulièrement exposée.

Les limites tenant à la démocratisation même de la gestion du risque volcanique

Il n'est pas certain que la démocratisation soit la réponse miracle.

D'abord, l'action publique, même démocratisée, repose sur un principe de compétence. Or il paraît difficile de délimiter le périmètre de la participation du public en matière de risque volcanique : les conséquences d'une éruption ne sont pas que locales, elles peuvent être nationales voire plus larges encore. Il est donc assez dérisoire d'associer les seules populations les plus proches, même si elles sont les plus directement touchées. C'est une critique qui est régulièrement faite à propos des projets qui donnent lieu à participation du public (cf consultation locale à NDDL) mais elle est particulièrement prégnante en matière de risque volcanique. Sans doute que le caractère insulaire des cas que nous étudions doit conduire à nuancer cette remarque, mais on sait que les pollutions traversent les frontières et les océans.

Par ailleurs, la gestion du risque est très largement dominée par une logique d'indemnisation des catastrophes, c'est-à-dire une réaction *a posteriori* : celle-ci n'a-t-elle pas un effet inhibant sur les politiques préventives ? Les différentes associations d'assureurs ont d'ailleurs réagi suite à la tempête Xynthia en obtenant la création d'un observatoire national des risques naturels, qui les associe à l'État et dont le rôle est une sensibilisation à la culture du risque.

Enfin, la participation des individus à la gestion du risque n'est pas nécessairement collective et donc démocratique au sens où on l'entend ici : elle repose aussi sur les comportements individuels, sur les initiatives privées. Extrait du DDRM de la Réunion : « *En complément de ces démarches réglementaires, les citoyens doivent également entreprendre une véritable démarche personnelle, visant à s'informer sur les risques qui les menacent individuellement et sur les mesures à adopter. Ainsi chacun doit engager une réflexion autonome, afin d'évaluer sa propre vulnérabilité, celle de son environnement (habitat, milieu, etc.) et de mettre en place les dispositions pour la minimiser* » (p. 13). Dans le même sens, le site de la préfecture de Guadeloupe incite les citoyens à être acteurs de leur propre sécurité. C'est l'action

privée qui est ici incitée, en complément de l'action publique et l'on voit ainsi émerger une autre forme de réponse à la gestion du risque, qui repose davantage sur une conception utilitariste de l'intérêt général : l'action de chacun contribue à la sauvegarde de l'intérêt général.

C'est *in fine* une politique du chacun pour soi que la démocratie environnementale tache de limiter face aux risques volcaniques. Mais elle ne fait disparaître ni le risque, ni l'aléa dans la réalisation du risque, ramenant l'*homo democraticus* à ce qu'il est face à la nature : un petit élément parmi d'autres.