



HAL
open science

Les enjeux de la loi Climat et résilience en matière de recul du trait de côte (intervention à la table ronde sur les enjeux de la loi Climat et résilience en matière d'urbanisme)

Nelly Sudres

► To cite this version:

Nelly Sudres. Les enjeux de la loi Climat et résilience en matière de recul du trait de côte (intervention à la table ronde sur les enjeux de la loi Climat et résilience en matière d'urbanisme). *Revue Lexsociété*, 2024, *Revue LexSociété*. hal-04457019

HAL Id: hal-04457019

<https://hal.science/hal-04457019>

Submitted on 14 Feb 2024

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

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



Distributed under a Creative Commons Attribution - NonCommercial - ShareAlike 4.0 International License



Les enjeux de la loi Climat et résilience en matière de recul du trait de côte (intervention à la table ronde sur les enjeux de la loi Climat et résilience en matière d'urbanisme)

in A. RAINAUD, *Les collectivités territoriales face aux défis environnementaux, questions d'actualité*, Universités d'été de la décentralisation du GRALE par F. Crouzatier-Durand et V. Donier, Facultés de droit et de science politique de Nice et de Toulon, 2023

NELLY SUDRES

Maître de conférences en droit public

CREAM-EA 2038

Université de Montpellier

Résumé : La loi Climat et résilience pose de nouvelles règles d'urbanisme et crée de nouveaux outils de maîtrise foncière destinés à permettre aux communes littorales de gérer le recul du trait de côte sur leur territoire. L'érosion côtière n'est plus appréhendée comme un risque naturel relevant de la responsabilité étatique au travers des plans de prévention mais comme un phénomène progressif et anticipable dont la gestion par une logique d'aménagement est transférée aux collectivités territoriales compétentes en matière de planification d'urbanisme et listées par décret.

Mots-clés : recul du trait de côte ; érosion côtière ; urbanisme ; aménagement ; loi « Littoral » ; indemnisation ; fonds « Barnier » ; risque naturel ; phénomène progressif et anticipable ; communes ; décentralisation ; consultation des communes ; libre administration des collectivités territoriales

1. La loi Climat et résilience ambitionne d’appréhender dans le chapitre V de son titre V intitulé « Adapter les territoires aux effets du dérèglement climatique » la question cruciale pour les communes littorales que constitue la gestion du recul du trait de côte¹. Leur vulnérabilité est en effet à la mesure de la pression anthropique croissante qu’elles subissent cependant que les stratégies de défense trahissent leur caractère transitoire². Pour d’aucuns, « *le droit positif rév[était] les défaillances d’une gestion des risques littoraux qui n’est pas pensée globalement, n’anticipe pas le long terme* »³.
2. Pour bien comprendre les ressorts de la loi du 22 août 2021, il faut rappeler que les dispositions qui s’y trouvent sont, pour l’essentiel, reprises de deux propositions de loi de 2016 et 2017, celle portant adaptation des territoires littoraux au changement climatique (proposition de loi « Got »), poursuivie par celle relative au développement durable des territoires littoraux (proposition de loi « Vaspart »)⁴.
3. La loi Climat semble venir reprendre à son compte les propositions de lois « Got » et « Vaspart », « semble » car si elle s’approprie les outils imaginés pour traiter ces questions, elle s’écarte de la logique dans laquelle les propositions s’inscrivaient puisque que le recul du trait de côte est désormais traité comme un phénomène progressif et anticipable et non plus comme un risque naturel. Ainsi, le processus d’adoption des dispositions de la loi du 22 août 2021 traitant de l’érosion côtière permet d’éclairer l’orientation du nouveau

¹ que la loi du 22 août 2021 ne définit pas alors que le Sénat avait proposé de reprendre la définition issue de la proposition de loi « Vaspart ». Néanmoins, le nouvel article L. 321-15 C. env. tente d’y pallier implicitement en se référant aux « phénomènes hydrosédimentaires entraînant l’érosion du littoral ».

² Techniques visant à fixer ou à ralentir l’évolution du trait de côte par des méthodes douces (mobilisant les milieux naturels) ou par le recours à des ouvrages en dur).

³ M.-L. LAMBERT, L. STAHL ET A. BERNARD-BOUSSIÈRES, « Risques littoraux : à la recherche d’une « juste » indemnisation par le fonds Barnier », *RJE* 2019/1, p. 89.

⁴ La proposition de loi « Got » objet d’une navette parlementaire en 2016 et 2017 n’a pu être adoptée avant la suspension des travaux parlementaires de la fin de la législature. Quant à la proposition de loi « Vaspart », le processus législatif s’est arrêté après le dépôt à l’Assemblée nationale le 31 janvier 2018 du texte adopté en 1^{ère} lecture au Sénat.

régime (I) en matière d'urbanisme et d'aménagement qui se bornera à s'appliquer aux communes littorales listées par décret (II).

I. Les enjeux éclairés par le processus d'adoption

4. Par les propositions de loi « Got » et « Vaspert », les parlementaires avaient souhaité remédier à un certain nombre d'impasses concernant la prise en charge du recul du trait de côte à droit constant (A), ce en se fondant sur les plans de prévention des risques naturels. Jugeant désormais le phénomène progressif et anticipable, la loi Climat et résilience a changé d'approche libérant les plans de préventions de la gestion de l'érosion côtière (B). Le traitement du phénomène de recul du trait de côte relève désormais de la responsabilité des collectivités territoriales qui doivent l'appréhender par leurs documents d'urbanisme.

A. Les impasses de la prise en charge du recul du trait de côte à droit constant

5. **Impasses soulevées par les projets de relocalisation.** Des difficultés ont été mises en évidence, tout d'abord, suite à l'appel à projet « Relocalisation des activités et des biens » lancé au titre des actions menées par la Stratégie nationale de gestion intégrée du trait de côte (SNGITC) pour la période 2012-2015. Il avait certes permis de faire émerger des projets de relocalisation conciliés à des phases transitoires de défense (lutte active : digues, épis etc. ; aménagement souple : réensablement, géotextile) tout autant que les obstacles à leur mise en œuvre à droit constant⁵. En effet, les dispositions de la loi littoral posaient des limites aux projets de relocalisation tout comme le financement de la déconstruction

⁵ A. GUEGUEN et M. RENARD, « La faisabilité d'une relocalisation des biens et activités face aux risques littoraux à Lacanau », Revue Sciences Eaux & Territoires 2017/2 (Numéro 23), p.26-31.

préventive des biens privés se trouvait dans une impasse, ne pouvant être mise à la charge des propriétaires ni reposer sur le régime des édifices menaçant ruine, inapplicable, ou sur le régime d'expropriation pour cause d'utilité publique classique difficilement soutenable financièrement pour une collectivité territoriale.

6. Impasses issues de la jurisprudence constitutionnelle et administrative. Dans le même temps, d'autres difficultés pour ne pas dire impasses avaient jailli de la jurisprudence tant constitutionnelle qu'administrative. Elles sont venues fermer deux sources potentielles d'indemnisation.

7. L'indemnisation très limitée de l'incorporation des propriétés au domaine public maritime. Validant le principe de la non-indemnisation de l'incorporation des biens au domaine public maritime naturel, le juge constitutionnel n'y a apporté une réserve d'interprétation que marginale en matière d'indemnisation.

8. En effet, dans sa décision de 2013, SCI Pascal et M. Pascal⁶ le Conseil juge que l'évolution du rivage de la mer qui peut empiéter sur des propriétés privées et les intégrer de manière automatique dans le domaine public maritime naturel de l'Etat⁷ ne constitue pas une privation de propriété au sens de la Constitution⁸. Par conséquent, le propriétaire riverain dont tout ou partie de la propriété a été incorporé au domaine public, ne peut prétendre, par principe, à une indemnisation sauf à ce qu'il justifie que des travaux publics (la construction/destruction ou l'absence d'entretien des ouvrages de protection contre la mer) aient augmenté l'ampleur du phénomène.

9. Le Conseil d'État a amendé à la marge cette jurisprudence dans la perspective de rendre ces règles compatibles avec le droit de la Convention européenne des droits de l'homme. Il a, en 2017, ouvert l'indemnisation également aux cas où il résulte de l'incorporation au domaine public naturel, pour le riverain, une charge spéciale et exorbitante, hors de proportion avec l'objectif d'intérêt

⁶ Cons. const., 24 mai 2013, n° 2013-316 QPC, SCI Pascal et M. Pascal.

⁷ Art. L. 2111-4 CGPPP.

⁸ N. FOULQUIER, « Le domaine public maritime naturel. La soi-disant évidence de la nature », AJDA 2013, p. 2260.

général de protection du rivage de la mer dans l'intérêt de l'ensemble des usagers⁹. Toutefois, cela tient, comme le souligne un certain nombre de commentateurs, à l'hypothèse d'école¹⁰.

10. L'exclusion du risque d'érosion côtière du champ d'application du régime de l'expropriation « sauvetage ». Cette première impasse sur le terrain de l'indemnisation se conjugue avec l'exclusion du risque d'érosion côtière du champ d'application du régime de l'expropriation « sauvetage » pour risque naturel financé par le fonds Barnier.

11. L'affaire de l'immeuble du Signal sur la côte aquitaine, symbole de l'érosion dunaire, a mis en exergue le vide juridique en matière d'indemnisation des propriétaires de biens affectés par le recul du trait de côte. Les propriétaires avaient réclamé l'application du régime de l'expropriation « sauvetage » pour cause de risque prévisible¹¹, issue de la loi Barnier n° 95-101 du 2 février 1995 dont la charge est supportée par le fonds éponyme. Néanmoins, il ne couvre qu'un certain nombre de risques limitativement énumérés (notamment les mouvements ou affaissements de terrains dus à une cavité souterraine, avalanche crues torrentielles ou à montée rapide). Si le législateur les a étendu, à la suite de la tempête Xynthia, à ceux liés à la submersion marine, l'érosion côtière n'y est pas incluse. Contraints par arrêté municipal d'évacuer l'immeuble en raison du risque d'effondrement engendré par l'érosion dunaire, les habitants du Signal construit dans les années 1960 alors à 200 mètres du rivage ont donc interrogé le Conseil constitutionnel sur l'existence d'une rupture d'égalité devant la loi en raison du traitement différencié des propriétaires selon le risque naturel qui menace leur bien. Ce grief est écarté par le Conseil constitutionnel qui se réfère aux travaux préparatoires de la loi Barnier pour

⁹ CE, 22 sept. 2017, n° 400825, SCI APS.

¹⁰ N. FOULQUIER, « La définition du rivage de la mer et la Convention européenne des droits de l'homme », RDI 2018, p. 104.

¹¹ L'art. L. 561-1 du code de l'environnement conditionne l'expropriation pour cause de risque prévisible au cas où ce dernier menace gravement des vies humaines et que le coût des moyens de sauvegarde et de protection des populations dépasse celui des indemnités d'expropriation. L'expropriation peut être poursuivie par l'Etat, les communes, leurs groupements ou les établissements publics fonciers.

juger que « le législateur **n'a pas entendu instituer** un dispositif de solidarité pour tous les propriétaires d'un bien exposé à un risque naturel, mais uniquement permettre d'exproprier, contre indemnisation, ceux exposés à certains risques naturels »¹². Le juge renvoie au pouvoir général d'appréciation du Parlement et reconnaît que la détermination du champ d'application de l'expropriation pour cause de risque naturel majeur « *est éminemment politique et, aussi, budgétaire* »¹³.

12. Voilà donc le contexte de la rédaction des deux propositions de loi de 2016 et 2017 qui avaient pour ambition de surmonter ces difficultés.

B. L'approche fondée sur les plans de prévention abandonnée par la loi Climat et résilience

13. Des propositions de loi reposant sur les PPRN

Les propositions de loi « Got » puis « Vaspert » reposaient sur les plans de prévention des risques naturels (PPRN) issus de la loi « Barnier » du 2 février 1995 qui ont été déclinés pour les territoires littoraux afin de tenir compte des risques spécifiques de submersion marine, de recul du trait de côte et de migration dunaire¹⁴ (risques absents de l'énumération non limitative faite à l'article L. 562-1 du code de l'environnement). Dénommés « Plan de Prévention des Risques Littoraux » (PPRL), ils délimitent les zones exposées à ces risques

¹² Cons. const., 6 avr. 2018, n° 2018-698 QPC, Synd. secondaire Le Signal.

¹³ J.-F. GIACUZZO, « La faible protection des immeubles des riverains de la mer : le Conseil constitutionnel persiste et signe », *Constitutions* 2018, p. 255. Un régime d'exception a été adopté pour régler le cas des propriétaires du Signal par les lois de finances n° 2018-1317 et n° 2020-935 qui ouvrent droit à réparation des préjudices résultant de la perte d'usage de leur bien en tant que résidence principale ou secondaire. Est couvert le seul préjudice matériel correspondant à la valeur vénale du bien concerné sans tenir compte du risque d'effondrement qu'ils présentent à l'instar de ce que prévoit la procédure d'expropriation spéciale pour risque naturel mais avec toutefois, l'application d'une décote de 70 %.

¹⁴ « Guide méthodologique : Plan de prévention des risques littoraux », Rapport de la Direction générale de la prévention des risques, mai 2014.

et orientent leur gestion et leur développement urbain afin d'anticiper et de limiter la vulnérabilité des personnes et des biens.

14. L'élaboration de ce document relève et reste de la responsabilité de l'État même si les communes y sont associées¹⁵. Un an après la tempête Xynthia, le ministre de l'écologie, du développement durable, des transports et du logement annonçait la nécessité d'accélérer le déploiement de ces plans et fixait une liste de 303 communes devant prioritairement être couvertes par un PPRL d'ici à 2014¹⁶... objectif qui n'a pas été atteint¹⁷.

15. Les propositions de lois s'inscrivaient donc dans le cadre de ces PPRN relevant de la responsabilité étatique. Elles créaient, à côté des zones rouges des PPRL inconstructibles, des zones d'activité résiliente et temporaire (ZART) dans lesquelles auraient été autorisées, de manière provisoire, certaines constructions, aurait été facilité l'exercice d'un droit de préemption ainsi que créé un nouveau type de bail permettant une occupation le temps que le phénomène d'érosion l'autorisait. Ces nouveaux outils de maîtrise foncière dans les zones exposées devaient alors être soutenus financièrement par le fonds Barnier.

16. Le recul du trait de côté dorénavant qualifié de phénomène progressif et anticipable

Les débats sur les propositions de loi « Got » et « Vaspert » ont toutefois abouti à un resserrement des opérations recevant l'appui du fonds Barnier jusqu'à la remise en cause du principe même d'y recourir¹⁸. Ils ont ainsi marqué le changement d'approche concernant le traitement du recul du trait de côte.

¹⁵ Art. L. 562-3 C. urb.

¹⁶ Circ. du 2 août 2011 relative à la mise en œuvre des plans de prévention des risques naturels littoraux.

¹⁷ Instr. du Gouvernement du 23 oct. 2015 relative à l'achèvement de l'élaboration ou de la révision des plans de prévention des risques naturels littoraux prioritaires, BOME n° 2015/20 du 10 nov. 2015.

¹⁸ Au travers de la proposition de loi substituant un fonds d'adaptation au recul du trait de côte ou encore un fonds de péréquation entre les communes littorales ; en ce sens également, la proposition de loi portant adaptation des zones menacées par l'érosion du trait de côte déposée à l'Assemblée nationale le 5 juin 2019.

Changement d'approche que consacre l'étude d'impact du projet de loi Climat. Il indique que « contrairement à d'autres phénomènes naturels (...) qui peuvent, en fonction des circonstances, être qualifiés de risques naturels majeurs, le recul du trait de côte est un phénomène progressif, pouvant être anticipé »¹⁹, légitimant, selon les auteurs du projet de loi Climat et résilience, qu'il sorte du champ d'application des dispositions du code de l'environnement relatives à la prévention des risques naturels (et plus précisément de celles concernant les PPRN). Comme l'explique Jean-François Struillou, alors que les risques naturels pour lesquels ce fond a été créé « menacent gravement et de manière imminente des vies humaines, l'érosion côtière n'a pas, quant à elle, pour effet d'exposer les personnes concernées à un risque aussi dangereux : ce phénomène étant progressif et anticipable, il ne crée pas de danger pour les vies humaines, si les mesures nécessaires sont prises à temps »²⁰ notamment en terme de relocalisation.²¹

17. La problématique de l'érosion côtière n'a plus vocation à être traitée dans les PPRL relevant de la responsabilité de l'Etat car il n'est plus question de gérer un « risque ».

18. **Phénomène devant désormais être appréhendé dans les documents d'urbanisme.** Le phénomène étant progressif et anticipable, il revient désormais aux documents d'urbanisme locaux de l'appréhender. Pour ce faire, ces documents doivent désormais contenir une cartographie, le zonage des

¹⁹ Etude d'impact- Projet de loi portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets, fév. 2021, p. 534.

²⁰ J.-F. STRUILLOU, « La non-indemnisation des victimes du recul du trait de côte. Un principe qui « prend l'eau » », in J.-F. STRUILLOU et N. HUTEN (dir.), *Le juge administratif, le littoral et la mer après la loi Elan*, LexisNexis, mai 2021, p. 93.

²¹ Cette approche a été contestée dans une tribune en 2021 par plus d'une quarantaine de scientifiques. A rebours, ils qualifient l'érosion côtière de phénomène aléatoire et difficilement prévisible du fait des « connaissances limitées de l'ensemble [des] processus météo-marins [(vagues, marées, courants, surcotes)] sur les stocks sédimentaires littoraux, et de notre incapacité à modéliser finement la totalité des interactions entre tous ces phénomènes physiques », Tribune rédigée à l'initiative de C. MEUR-FEREC, S. COSTA et C. LUMMERT, 17 juin 2021, <https://www.actu-environnement.com/media/pdf/news-39534-Tribune-risque-erosion-cotiere.pdf>.

territoires soumis à l'érosion du littoral, zonage qui conditionne les nouvelles règles d'utilisation des sols qui s'y appliquent ainsi que l'utilisation de nouveaux outils de maîtrise foncière.

19. La loi Climat et résilience fait donc le choix de promouvoir une logique d'aménagement des territoires littoraux en transférant sa gestion aux collectivités territoriales compétentes en matière de planification d'urbanisme.

II. Les enjeux bornés en terme d'action en matière d'urbanisme et de politique d'aménagement

20. Le régime prévu par la loi Climat et résilience²² est marqué par une gradation du niveau de contraintes notamment en terme de construction²³ en fonction de l'échéance de l'exposition du territoire au phénomène d'érosion (A).

21. Toutefois, ce nouveau régime ne s'impose qu'aux communes littorales listées par décret ce qui soulève des questions relatives d'une part à la portée de la consultation des communes et d'autre part à celle du risque d'engagement de la responsabilité étatique dans l'édification de la liste (B).

²² Concernant l'application de l'objectif du « zéro artificialisation nette », la loi n° 2023-630 créé un art. L. 321-15-1. C. envir. qui dispose que « pour la fixation des objectifs chiffrés de lutte contre l'artificialisation des sols dans les documents de planification régionale et d'urbanisme, il est tenu compte des enjeux d'adaptation et de recomposition spatiale du territoire des communes figurant sur la liste mentionnée à l'article L. 321-15 ».

²³ Il revient aux plans locaux d'urbanisme (PLU) d'intégrer ces nouvelles règles. La procédure d'évolution du PLU, la révision de la carte communale ou l'élaboration d'un tel document (si la commune n'est couverte par aucun document d'urbanisme, art. L. 121-22-10 C. urb.) doit être engagée un an au plus tard après la publication de la liste des communes concernées. Le document d'urbanisme délimitant les zones exposées doit entrer en vigueur dans un délai de trois ans (Art. L. 121-22-3 et -7 C. urb.). Dans le cas contraire, la commune doit adopter une carte de préfiguration des zones, avant cette échéance, sauf si elle est couverte par un PPRL traitant de l'érosion littorale et approuvé à cette échéance.

A. De nouvelles contraintes pour les communes littorales listées

22. Des règles d'inconstructibilité progressive. Afin de concilier le gel de l'existant avec le maintien de certaines activités humaines et économiques, des règles d'inconstructibilité progressives sont mises en place. Ainsi, dans la zone d'érosion à court et moyen terme (cad à l'horizon de 30 ans) identifiée dans les PLU modifiés, les constructions nouvelles seront interdites, en dehors de celles démontables et « nécessaires à des services publics ou à des activités économiques exigeant la proximité immédiate de l'eau »²⁴. Dans les zones urbanisées, seules les extensions démontables des constructions existantes ainsi que leur réfection et adaptation seront autorisées.

23. Dans la zone exposée au recul à un horizon plus lointain compris entre 30 et 100 ans, la possibilité de construire s'inscrit dans la temporalité du risque et anticipe sa survenue. Il sera donc permis de continuer à construire dans ces zones mais de façon non pérenne puisqu'une servitude de démolition grèvera les parcelles concernées. La démolition sera imposée à terme lorsque le recul sera « tel que la sécurité des personnes ne pourra plus être assurée au-delà d'une durée de trois ans »²⁵ et impliquera la consignation de la somme correspondante à cette opération. Ce dépôt devra être réalisé préalablement à la mise en œuvre de l'autorisation d'urbanisme, par mesure de sécurité et afin de responsabiliser les projets non mesurés à la nature nécessairement précaire de constructions affectées à long terme par l'érosion côtière²⁶.

24. Des dérogations à l'interdiction de mitage des espaces côtiers. Par ailleurs, pour permettre les opérations de relocalisation, l'ordonnance n° 2022-489 du 6 avril 2022 relative à l'aménagement durable des territoires littoraux exposés au recul du trait de côte prise en application de la loi Climat et résilience permet un

²⁴ Art. L. 121-22-4 C. urb.

²⁵ Art. L. 121-22-5 I. C. urb.

²⁶ Art. L. 121-22-5 et -9 ; art. L. 421-6-1 C. urb.

assouplissement du régime d'urbanisation de la loi n°86-2 du 3 janvier 1986 relative à l'aménagement, la protection et la mise en valeur du littoral, dite « Loi Littoral ».

25. Il est, en premier lieu, dérogé au principe d'extension en continuité de l'urbanisation²⁷. Ainsi, possiblement identifiés dans les schémas de cohérence territoriale (SCOT), les secteurs de relocalisation de biens menacés par l'érosion²⁸ pourront être délimités par un contrat de projet partenarial d'aménagement conclu avec l'État pour mettre en œuvre cette opération de recomposition spatiale. Dans ces secteurs, il sera possible d'échapper au principe d'extension en continuité de l'urbanisation, avec l'accord du préfet et après avis simple de la commission départementale de la nature, des paysages et des sites (CDNPS). Toutefois cette dérogation devra être mise en œuvre en dehors des espaces remarquables²⁹, des espaces proches du rivage et d'une bande d'une largeur d'un kilomètre à compter de la limite du domaine public maritime³⁰.

26. De plus, sous réserve de respecter les mêmes conditions, pourra être étendu le périmètre du bâti existant des secteurs déjà urbanisés de la loi n° 2018-1021 du 23 novembre 2018 portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique dite « loi Elan ».

27. Est également ouverte la possibilité de déroger à l'obligation de prévoir des coupures d'urbanisation dans les documents locaux d'urbanisme à la condition d'éviter les espaces remarquables et, en principe, les espaces proches du rivage³¹.

28. Enfin, au regard de la nécessité de tenir compte des situations très variables d'un territoire à un autre, des opérations de relocalisation pourront être envisagées, à titre exceptionnel, dans les espaces proches du rivage avec l'autorisation du ministre chargé de l'urbanisme et après avis conforme de la CDNPS. Resteront exclus les espaces remarquables de la « loi Littoral » ainsi

²⁷ Art. L. 121-8 al. 1, C. urb.

²⁸ Art. L. 312-8 C. urb.

²⁹ Art. L. 121-23 C. urb.

³⁰ Art. L. 312-9 1° C. urb.

³¹ Art. L. 312-9 2° et 3° C. urb.

que la bande des 100 mètres et la zone d'outre-mer des 50 pas géométriques³². Comme le souligne Laurent Bordereaux, « cette dérogation exceptionnelle devra faire l'objet d'une surveillance toute particulière (notamment des associations de protection de l'environnement) et ne saurait en aucun cas, à terme, constituer le prélude d'une suite sans fin de nouveaux assouplissements à la loi Littoral... »³³.

29. De nouveaux outils de maîtrise foncière. A la suite des propositions de loi de 2016 et 2017, la loi du 22 août 2021 crée un droit de préemption³⁴ pour l'adaptation des territoires au recul du trait de côte afin de permettre aux autorités locales d'acquérir, par préférence à tout autre acquéreur, un bien mis en vente par son propriétaire et dont il est prévu à plus ou moins court terme qu'il soit atteint par les plus hauts flots (art. L. 219-1 et s. C. urb.). Ce choix se justifie, selon J.-F. Struillou, « *par les nombreux atouts que présente la préemption par rapport à l'expropriation* » tenant notamment au fait que le droit de préemption est « *moins attentatoire au droit de propriété, beaucoup plus facile d'utilisation dans la mesure où il ne nécessite pas la mise en œuvre d'une procédure longue et coûteuse* »³⁵. Par ailleurs, est créé³⁶ le « bail réel d'adaptation à l'érosion côtière » (BRAEC) qui est un « contrat de bail par lequel l'Etat, une commune ou un groupement de communes, un établissement public y ayant vocation ou le concessionnaire d'une opération d'aménagement, consent à un preneur pour une durée comprise entre douze ans et quatre-vingt-dix-neuf ans, des droits réels

³² Art. L. 312-9, 5^{ème} al. et art. L. 312-10 C. urb.

³³ L. BORDEREAUX, « L'impact de l'érosion côtière sur la loi Littoral », La Gazette des communes, 2 juin 2022.

³⁴ La loi Climat crée également un droit de préemption particulier à la Guadeloupe et à la Réunion sur tout ou partie des espaces urbains et des secteurs occupés par une urbanisation diffuse dans la zone des cinquante pas géométriques ou sur des terrains exondés relevant du domaine public maritime de l'État défini à l'art. L. 5112-2 CGPPP (art. L. 211-1 C. urb.).

³⁵ J.-F. STRUILLOU, « Le droit de préemption après la loi « climat et résilience » du 22 août 2021 », *RDI* 2021, p. 530.

³⁶ Par l'ordonnance n° 2022-489 du 6 avril 2022, préc.

immobiliers en vue d'occuper lui-même ou de louer, exploiter, réaliser des installations, des constructions ou des aménagements, dans les zones exposées au recul du trait de côte »³⁷ à moyen ou long terme.

30. Ces nouvelles règles d'urbanisme et de maîtrise foncière ne s'imposent pas à toutes les communes littorales mais seulement à celles identifiées par voie réglementaire ce qui soulève un certain nombre d'interrogations.

B. Les questions liées à la portée de la consultation des communes quant à leur inscription sur la liste

31. Méthode d'identification des communes littorales listées. Seules les communes littorales inscrites sur une liste établie par voie réglementaire se verront soumises à ces nouvelles règles d'urbanisme³⁸. C'est donc une prérogative de l'État de les désigner, ce, en application de critères. En ce sens, le décret fixant la liste des communes est établi au vu de la particulière vulnérabilité de leur territoire au recul du trait de côte évaluée en fonction de l'état des connaissances scientifiques sur la base de l'indicateur national de l'érosion littorale (l'aléa) et de l'analyse des biens et activités exposées à ce phénomène (les enjeux).

32. Non prévue initialement, l'association à l'élaboration de la liste³⁹ des conseils municipaux des communes pressenties pour y figurer résulte d'un amendement adopté par la commission du Sénat en première lecture.

33. La liste doit être révisée au moins tous les 9 ans afin de tenir compte des évolutions au niveau local. Par ailleurs, toute commune littorale non mentionnée mais qui souhaiterait adapter son action en matière d'urbanisme et de politique d'aménagement au phénomène d'érosion côtière peut être ajoutée

³⁷ Art. L. 321-18 C. env.

³⁸ Art. L. 321-15 C. env.

³⁹ Doivent également rendre un avis sur le projet de liste le Conseil national de la mer et des littoraux (dont le régime est désormais codifié : art. L. 219-1 C. env.) et le comité national du trait de côte.

à la liste après avis favorable, si elle en est membre, de l'établissement public de coopération intercommunal (EPCI) compétent en matière de document d'urbanisme ou à défaut, de l'EPCI à fiscalité propre dont elle est membre⁴⁰.

34. Adoption d'une première liste de communes en 2022. Suite à la consultation menée par les services déconcentrés de l'État sur la base d'un avant-projet comprenant une liste de 275 communes « socle » assortie d'une vingtaine de communes complémentaires, le décret n° 2022-750 du 29 avril 2022⁴¹ identifie 126 communes dont 5 sur la côte méditerranéenne (Fleury, Villeneuve-lès-Maguelone, Collioure, Eze, Cassis). Certains acteurs du littoral « dont l'association des élus du littoral (Anel), s'étaient étonnés de cette liste, car certaines communes soumises à l'érosion n'y figuraient pas, alors que d'autres, non concernées par ce risque, s'y étaient ajoutées volontairement »⁴².

35. Révision de la liste en 2023. Un projet de décret ajoutant une centaine de nouvelles communes soumises à l'érosion du littoral à la liste de 2022 a été mis en consultation du 30 mai au 27 juin dernier. Le décret n° 2023-698 du 31 juillet 2023⁴³ porte ainsi le nombre de communes à un peu plus de 240 dont 14 sur la

⁴⁰ Tout comme toute commune peut demander à être retirée de la liste comme l'a sollicité la commune de Vielle-Saint-Girons dans les Landes par la délibération municipale du 16 juin 2022 qui est ainsi motivée : « Considérant que les conséquences de cette décision ne sont toujours pas clairement identifiées, en particulier sur les études à conduire par l'EPCI en charge de l'aménagement du territoire, la Communauté de communes Côte Landes Nature. Considérant que les phénomènes d'érosion ne présentent pas un caractère majeur sur la plage de Saint-Girons et que des situations d'engraissement de la dune y sont plus fréquemment constatées », <https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=&cad=rja&uact=8&ved=2ahUKEwjgotiRocqCAxUdVKQEHcpFBAgQFnoECCUQAQ&url=https%3A%2F%2Fwww.viellesaintgirons.fr%2Fcontent%2Fdownload%2F16878%2Ffile%2FPV%252016%252006%252022.pdf&usg=AOvVawoin45AoggD9NWE3yfkucBp&opi=89978449>.

⁴¹ Décret n° 2022-750 du 29 avril 2022 établissant la liste des communes dont l'action en matière d'urbanisme et la politique d'aménagement doivent être adaptées aux phénomènes hydrosédimentaires entraînant l'érosion du littoral.

⁴² S. LUNEAU, « Littoral : une nouvelle liste de communes soumises à l'érosion », www.lagazettedescommunes.com, 05/06/2023.

⁴³ Décret n° 2023-698 du 31 juillet 2023 modifiant le décret n° 2022-750 du 29 avril 2022 établissant la liste des communes dont l'action en matière d'urbanisme et la politique

façade méditerranéenne (aux cinq communes déjà listées se sont ajoutées Antibes, La Ciotat, Marseille, Sausset-les-Pins, Frontignan, Marseillan, Mauguio, Sète, Vias).

36. Le caractère non contraignant de l'inscription sur la liste en question. Il convient de s'interroger sur le caractère non contraignant de l'intégration des communes dans la liste de celles dont l'action en matière d'urbanisme et la politique d'aménagement doivent être adaptées aux phénomènes d'érosion du littoral.

37. La pratique administrative soulignant le caractère volontaire de l'inscription. Cette liberté ressort clairement de la pratique administrative. En ce sens, par exemple, la notice du décret du 31 juillet 2023 indique que « les communes **peuvent** apprécier leur vulnérabilité en fonction de l'état des connaissances scientifiques résultant notamment de l'indicateur national de l'érosion littorale (...), des observatoires du recul du trait de côte et de la connaissance des biens et activités exposés à ce phénomène. Le tableau annexé au décret comporte les communes **volontaires** qui ont **délibéré favorablement** pour leur inscription dans la liste »⁴⁴. La volonté de ne pas agir d'autorité mais bien de concert est d'autant plus notable qu'un tel affichage n'apparaissait pas dans la notice explicative du décret du 29 avril 2022 fixant la première liste de communes. En effet, y était mentionné le fait que « ces communes ont été identifiées en tenant compte de la particulière vulnérabilité de leur territoire au recul du trait de côte. La vulnérabilité des territoires a été déterminée en fonction de l'état des connaissances scientifiques résultant notamment de l'indicateur national de l'érosion littorale (...) et de la connaissance des biens et activités exposés à ce phénomène ». Si le rôle dévolu à la notice explicative d'un acte réglementaire

d'aménagement doivent être adaptées aux phénomènes hydrosédimentaires entraînant l'érosion du littoral.

⁴⁴ Dans le prolongement, la note de présentation de la consultation publique qui était ouverte sur le projet de décret modificatif soulignait que « La **liste des communes volontaires est la base du nouveau dispositif d'adaptation** des territoires littoraux au recul du trait de côte. » ainsi que du fait que « Le tableau annexé au décret comporte des **communes qui ont délibéré favorablement pour leur inscription dans la liste**, y compris les communes qui n'ont pas été identifiées comme particulièrement vulnérables au recul du trait de côte ».

n'est d'être « ni un support de communication ni un commentaire juridique : sa seule vocation [étant] de donner une information objective et facile à comprendre sur la nature et la portée des mesures susceptibles d'intéresser directement les destinataires des textes »⁴⁵, celle du décret de 2023 s'éloigne nettement de ces préconisations.

38. Les dispositions du code n'imposant pas d'avis conforme. Le caractère volontaire de l'inclusion des communes dans la liste ne découle pas de la lecture littérale des dispositions concernées. En effet, l'art. L. 321-15 du code de l'environnement dispose en son second alinéa que « cette liste est établie après consultation des conseils municipaux des communes qu'il est envisagé d'y faire figurer et avis du Conseil national de la mer et des littoraux et du comité national du trait de côte » sans donc qu'il soit expressément fait mention d'un quelconque avis conforme.

39. Une liberté découlant du principe de la libre administration ? On peut s'interroger sur le point de savoir si le respect du principe de libre administration imposait que la consultation des communes soit conforme, ouvrant alors la possibilité aux communes réticentes à exercer cette nouvelle compétence, d'y échapper.

40. Cela pose de manière liminaire la question de la possibilité de mobiliser le principe de libre administration « à contre-emploi » puisqu'il implique traditionnellement que les collectivités territoriales disposent d'attributions effectives. En ce sens, suite aux transferts de la gestion des routes et aéroports en application de la loi du 13 août 2004⁴⁶, des collectivités avaient invoquées le principe devant le Conseil d'État⁴⁷, sans succès toutefois car les arrêtés attaqués se bornaient à mettre en œuvre le transfert de compétences prévu par la loi dont la conformité à la Constitution ne pouvait pas à l'époque, donner lieu à une question prioritaire de constitutionnalité.

⁴⁵ Secrétariat général du gouvernement et Conseil d'Etat, Guide de légistique, La documentation française, 3^{ème} éd., 2017, P. 264.

⁴⁶ Loi n° 2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales.

⁴⁷ CE, 23 mai 2007, n° 288378, Dpt des Landes et a. ; CE, 19 nov. 2008, n° 312095, Cté urbaine de Strasbourg.

41. Quoiqu'il en soit, lorsque le conseil constitutionnel a eu à se prononcer sur la place de la consultation des collectivités territoriales concernées au regard du respect du principe de libre administration des collectivités territoriales, il n'a jamais exigé que l'avis soit conforme. Ainsi, dans le cadre de sa jurisprudence en matière de décision préfectorale de rattachement d'une commune à un EPCI, il reconnaît que ce rattachement autoritaire qui affecte la libre administration des collectivités concernées peut être justifié par un motif d'intérêt général tenant à la volonté de « favoriser « l'achèvement et la rationalisation de la carte de l'intercommunalité »⁴⁸ ou d'assurer « la cohérence ou à la pertinence des périmètres intercommunaux existants »⁴⁹, et s'assure que les collectivités intéressées soient préalablement consultées. Dans la négative, le conseil juge que les « dispositions portent à la libre administration des communes une atteinte manifestement disproportionnée »⁵⁰ sans pour autant que le rattachement soit subordonné à l'accord des communes.

42. Par conséquent, la consultation des communes n'a pas constitutionnellement à être conforme, la répartition des compétences restant un processus d'essence verticale, maîtrisée, dans un État unitaire, par le centre. Aussi, seul le choix politique, la volonté d'apaisement, peut-il expliquer la procédure adoptée et son affichage en ce sens renforcé dans la notice explicative du décret de 2023.

43. Risques contentieux d'engagement de la responsabilité publique pour non intégration d'une commune sur la liste. On peut alors s'interroger sur les risques de possibles prolongements contentieux en terme d'engagement de la responsabilité publique par des propriétaires de biens situés sur des communes ne figurant pas sur la liste.

44. Évaluation du risque contentieux concernant l'engagement de la responsabilité étatique. Il est, en premier lieu, question des possibilités d'engager

⁴⁸ Décision n° 2014-391 QPC, 25 avril 2014, Cne de Thonon-les-Bains et a. [Rattachement d'office d'une commune à un EPCI à fiscalité propre].

⁴⁹ Décision n° 2016-588 QPC, 21 oct 2016, Cté de cnes des sources du Lac d'Annecy et a. [choix de l'EPCI à fiscalité propre de rattachement pour les communes nouvelles]

⁵⁰ Décision n° 2014-391 QPC, préc., pt 8 ; Décision n° 2016-588 QPC, préc. pt 9.

la responsabilité de l'État pour ne pas avoir imposé l'intégration d'une commune réticente dans la liste des collectivités dont l'action en matière d'urbanisme et la politique d'aménagement doivent être adaptées à l'érosion du littoral. En effet, cette liste est, selon l'article L. 321-15 Code de l'environnement, « élaborée en tenant compte de la particulière vulnérabilité [du] territoire [des communes concernées] au recul du trait de côte, déterminée en fonction de l'état des connaissances scientifiques résultant notamment de l'indicateur national de l'érosion littoral (...) et de la connaissance des biens et activités exposés à ce phénomène ».

Dans le contentieux suite à la tempête Xynthia, la cour administrative d'appel de Nantes a confirmé la responsabilité notamment de l'État pour « l'absence d'établissement, notamment, d'un plan de prévention des risques d'inondation »⁵¹. La Cour juge que ces carences « étaient de nature à conforter les victimes, eu égard à l'absence de mesures spécifiques, dans l'idée que les risques auxquels elles étaient exposées ne présentaient pas une menace réelle de sorte qu'elles étaient ainsi maintenues dans un sentiment illusoire de sécurité. Par suite, aucune faute exonératoire des victimes ne peut, en l'espèce, être constatée »⁵². S'il n'est toutefois pas ici question du risque submersion marine mais du risque jugé anticipable et progressif d'érosion côtière, dans l'affaire de l'immeuble du Signal le tribunal administratif de Bordeaux, pour rejeter toute faute de l'État, s'est fondé sur le fait que l'autorité compétente n'avait pas d'informations suffisantes sur les risques d'érosion lorsqu'elle a délivré le permis de construire⁵³.

45. Évaluation du risque contentieux concernant l'engagement de la responsabilité des communes. Il serait encore plus incertain voire fantaisiste d'envisager l'engagement de la responsabilité de la commune à n'avoir pas délibéré en faveur de l'intégration dans la liste puisque, comme on l'a déjà dit, leur avis n'est pas, juridiquement, conforme, l'établissement de la liste des communes relève de la seule prérogative et donc de la seule responsabilité de

⁵¹ CAA Nantes, 10 déc. 2019, n° 18NT01531, Ministère de la transition écologique et solidaire et a.

⁵² Ibid.

⁵³ TA Bordeaux, 10, juill 2020,

l'État qui, s'il l'estimait nécessaire au regard de la vulnérabilité de la commune au phénomène de recul du trait de côte, aurait dû imposer son incorporation à la liste.

46. Quoique... à lire l'avant dernier alinéa de l'article L. 321-15 du code de l'environnement, les communes disposent entre le décret fixant la liste et sa révision tous les 9 ans d'un pouvoir d'initiative puisqu'il y ait disposé que la liste « peut à tout moment être complétée à la demande d'une commune souhaitant adapter son action en matière d'urbanisme et sa politique d'aménagement aux phénomènes hydrosédimentaires entraînant l'érosion du littoral »...