La gestion du recul du trait de côte après la loi du 22 août 2021 "Climat et résilience"

Jean-François Struillou

▶ **To cite this version:**

Jean-François Struillou. La gestion du recul du trait de côte après la loi du 22 août 2021 "Climat et résilience". Revue française de droit administratif, 2022, 3, pp.441-443. hal-03918313

HAL Id: hal-03918313

https://nantes-universite.hal.science/hal-03918313

Submitted on 19 Jul 2023

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.

LA GESTION DU RECUL DU TRAIT DE COTE APRES LA LOI DU 22 AOUT 2021 « CLIMAT ET RESILIENCE »

AVANT-PROPOS

Le chapitre V de la loi du 22 août 2021 « Climat et résilience », intitulé « adapter les territoires aux effets du dérèglement climatique », ainsi que l'ordonnance n° 2022-489 du 6 avril 2022 relative à l'aménagement durable des territoires littoraux exposés au recul du trait de côte[1] répondent à un contexte particulier. Alors que l'attractivité du littoral n'a jamais été aussi forte et que ce territoire subit une pression foncière jamais égalée – la construction y étant trois fois plus élevée que la moyenne nationale – la tempête Xinthya, comme l'effondrement inéluctable de l'immeuble le « Signal » à Soulac-sur-Mer ont révélé la vulnérabilité des populations et des biens vis-à-vis des risques de submersion marine et d'érosion côtière. Il n'est donc pas surprenant qu'avec ces deux textes l'État ait cherché à mettre en place une politique ambitieuse de recomposition spatiale des territoires menacés par la montée des eaux confirmant ainsi, si besoin était, que le littoral est par sa nature même « un grand consommateur de droit »[2]. La force de ce dernier tient ici aussi, on le voit, à sa capacité à appréhender un horizon nouveau et à produire des règles spécifiques et singulières en vue d'adapter le droit de l'urbanisme à un phénomène naturel tout en redistribuant les pouvoirs entre l'État et les collectivités locales dans le domaine considéré.

Les quatre études rassemblées ici permettent de prendre une première mesure de ces instruments juridiques nouveaux ou améliorés qui concernent la gestion du recul du trait de côte, laquelle, on le sait, vise à réduire la vulnérabilité des personnes, des biens et des activités à cet aléa naturel. Les règles et les institutions en cause sont en effet loin d'être dénuées d'intérêt pour le juriste : elles illustrent, à leur manière, différents phénomènes qui accompagnent la mise en place de politiques nécessitant une régulation d'ensemble.

1.1. Le renforcement des sources formelles du droit. Alors que depuis 2012 les politiques engagées dans le domaine considéré étaient fondées, pour l'essentiel, sur les 40 recommandations de la stratégie nationale de gestion du trait de côte – adoptée par le ministre de l'environnement le 2 mars 2012 – ainsi que sur un plan d'actions expérimental visant la relocalisation des activités et des biens menacés[3], la loi « Climat et résilience » intègre ou bouleverse bon nombre de ces dispositifs qui relevaient jusqu'à présent de la simple doctrine administrative. Le droit en question bénéficie donc désormais de l'autorité symbolique qui s'attache à la loi alors qu'auparavant il souffrait d'une juridicité pour le moins élémentaire ou, en tout cas, des plus incertaine.

---

[1] Cette ordonnance a été prise sur la base de l'article 248 de la loi climat et résilience.

[2] J. Caillosse, Qui a peur du droit du littoral ? RJE 1993, n° 4, p. 515.

[3] Les cinq expérimentations sur la relocalisation des activités concernaient le site de Vias, le site d'Ault, le site de la plaine du Ceinturon, le site porté par le GIP littoral aquitain avec les communes de Lacanau, la Teste-de-Buche et Labenne, les sites de Bovis et de Pointe-à-Bacchus portés par la ville de Petit-Bourg en Guadeloupe.

1.2. La segmentation du droit[4]. Une fois de plus, un texte législatif prend acte ici de la diversité des situations locales montrant de la sorte qu'un État, représenté traditionnellement comme unitaire, peut s'accorder avec une législation fondée sur l'identification de particularismes territoriaux. Au demeurant, les dispositions en cause s'appliquent uniquement aux littoraux concernés par les risques d'érosion côtière, ces territoires devant être clairement identifiés par un décret après avis des communes intéressées[5]. D'aucuns ne manqueront pas de voir là, d'emblée, une atteinte à la décentralisation dès lors que l'identification des territoires dont l'action en matière d'urbanisme doit être adaptée à la montée des eaux résulte de l'État central et non de la seule volonté des communes ou, en d'autres mots, de la libre administration des collectivités territoriales. Ces dispositions permettent ainsi au gouvernement, pour des motifs impérieux d'intérêt général, de tenir en échec la libre volonté des communes qui seraient tentées de nier la vulnérabilité de leur territoire.

Cette appréhension différenciée de territoires essentiellement urbanisés – ce qui explique leur sensibilité toute particulière au regard du risque – a amené concomitamment le législateur à adopter un droit dérogatoire par nature, exclusivement dédié à la gestion du recul du trait de côte, ledit droit se traduisant par l'instauration d'institution[6], de règles[7], de stratégies[8], de conventions[9], de prérogatives de puissance publique[10], de dérogations « insidieuses » aux dispositions des plans de prévention des risques littoraux ou encore de dérogations exceptionnelles à la loi littoral pour relocaliser des constructions menacées par le phénomène d'érosion[11]. De même, différentes normes nationales touchant les domaines les plus divers et intéressant le droit de l'urbanisme et le droit de l'environnement sont ajustées pour tenir compte des conséquences de l'avancée des rivages de la mer. Il en va ainsi, pour prendre un seul exemple, des dispositions qui renforcent l'obligation pour le propriétaire d'informer l'acheteur ou le locataire du risque d'érosion côtière[12], l'idée sous-jacente à ces dispositions étant de permettre une meilleure information des personnes concernées mais aussi une prise en compte de ce phénomène dans les prix de marché immobilier.

---

[4] M. R. Tercinet en soulignait déjà l'importance en 1985, s'agissant de la loi montagne (Avant propos. La loi sur le développement et la protection de la montagne, RFDA 1985, p. 459). V. également en ce sens, J.-Cl. Hélin et R. Hostiou, Avant propos. La loi du 3 janvier 1986 relative à l'aménagement, la protection et la mise en valeur du littoral, RFDA 1986, p. 675).

[5] C. env., art. L. 321-15, issu de l'article 239 de la loi « Climat et résilience ». V. 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 hydro-sédimentaires entraînant l'érosion du littoral, JO, 30 avril 2022.

[6] Conseil national de la mer et des littoraux (C. env. art. L. 219-1).

[7] Ces règles touchent à la planification urbaine, aux autorisations d'urbanisme, au droit de préemption.

[8] Stratégie nationale de gestion intégrée du trait de côte (C. env., art. L. 321-13). – Stratégies locales de gestion intégrée du trait de côte (C. env., art. L. 321-16).

[9] Convention conclue entre l'État et les collectivités territoriales concernées (C. env., art. L. 321-16 al. 3).

[10] Droit de préemption pour l'adaptation des territoires au recul du trait de côte.

[11] V. aussi, L.-J. Chapuisat, Le droit administratif à l'épreuve de l'urbanisme dérogatoire, AJDA 1974, p. 3.

[12] C. env., art. L. 125-5.

Cette façon de faire semble d'autant plus singulière qu'en adoptant une vision différenciée des territoires le Parlement est conduit, dans le même temps, à faire de l'érosion côtière un risque « complètement à part » qui peut ainsi être appréhendé non plus seulement par les plans de prévention des risques, mais aussi par les plans locaux d'urbanisme. Autrement dit, si le recul du trait de côte est pris en compte par le « droit commun », force est cependant d'admettre que la loi appréhende l'élévation du niveau de la mer surtout comme un risque spécifique – dans la mesure où il serait possible de prévoir son occurence – nécessitant un régime juridique « sur mesure », bien différent au final de celui applicable aux autres risques.

Il s'agit enfin de se savoir si cette « segmentation du droit » n'est pas de nature également à mettre à rude épreuve l'idéal de clarté de la norme[13].

1.3. Le renouvellement de l'État par un élargissement de la gamme de ses moyens d'action. Certes, l'on retrouve ici « l'État-commandeur », certaines dispositions de la loi imposant par exemple aux pouvoirs publics de mettre en place une stratégie nationale de gestion intégrée du trait de côte, ou encore aux communes d'élaborer une carte locale d'exposition de leur territoire au recul du trait de côte et de délimiter dans les PLU les zones exposées à l'érosion côtière ce qui, immanquablement, a ici aussi pour effet de limiter la marge de liberté d'action de ces autorités décentralisées. Mais là n'est pas l'essentiel. La loi consacre également d'autres formes d'interventions étatiques plus singulières où, dans un contexte de décentralisation, l'État, garant de l'intérêt général, apparaît comme « négociateur, expérimentateur, et partenaire »[14], voire même participe au pouvoir de décision conjointement avec les élus locaux.

C'est dans cette perspective qu'ont été instaurés le Conseil national de la mer et des littoraux ou encore les stratégies locales de gestion intégrée du trait de côte. Ces dernières, qui doivent mettre en œuvre les principes définis au niveau national en la matière, permettent une « contractualisation territoriale », l'État et les collectivités locales étant incités à conclure des conventions dont l'objet est d'établir la liste des moyens techniques et financiers mobilisés par les deux parties pour accompagner les actions de gestion du trait de côte[15]. En associant ainsi l'État, les collectivités locales, mais aussi la communauté scientifique, les acteurs socio-économiques, les associations de protection de l'environnement et le public, ces nouveaux espaces d'expression facilitent les échanges entre les acteurs concernés tout en fournissant à ces derniers un "lexique" dans lesquels ils pourront puiser « pour légitimer leur choix, ennoblir leurs intérêts ou les causes qu'ils cherchent à promouvoir »[16].

C'est également dans cette perspective que l'adoption de certaines décisions requiert l'accord combiné de l'État et des collectivités territoriales. Il en va ainsi s'agissant de l'abrogation des dispositions relatives à l'érosion côtière qui ont déjà été fixées dans les plans de prévention des risques littoraux. La loi instaure ici une procédure « bicéphale », lourde et complexe, impliquant l'institution d'un système de double consentement entre élus locaux et représentant de l'État : le préfet, qui a le dernier mot, n'étant amené à abroger les dispositions dont s'agit que pour autant que

---

[13] A. Flüchkiger, Le principe de clarté de la loi ou l'ambiguïté d'un idéal, Cahiers du Conseil constitutionnel, n° 21, Dossier : La normativité, Janvier 2007. – V. aussi, Conseil d'État, Rapport public, 2006, Sécurité publique et complexité du droit, Paris, La Documentation française, 2006.

[14] Conseil d'État, Le droit souple, Étude annuelle 2013, p. 190.

[15] C. env., art. L. 321-16 al. 3.

[16] J. Caillosse, Les "mises en scène" juridiques de la décentralisation. Sur la question du territoire en droit public français, LGDJ, coll. « Droit et société », 2009, n° 52, p. 17.

la commune ait au préalable modifié son PLU pour y faire figurer les zones exposées à l'érosion côtière. Un tel mécanisme institutionnel croisé ou à double détente soulève bien des questions de droit, dont celle de savoir si ce dispositif ne peut pas être rapproché du type de situation pour lequel le professeur Eisenmann parle de « semi-décentralisation », même si c'est à l'État – et à lui seul – que la loi confie le pouvoir d'abroger les dispositions dont s'agit[17].

On voit par là que l'analyse d'une configuration juridique concernant une politique sectorielle peut être de nature à enrichir l'étude du concept de décentralisation, voire même à faire « bouger les lignes » de la doctrine traditionnelle en la matière, et cela en nous faisant regarder autrement les agencements territoriaux de l'Administration[18]. En descendant ici au plus près de l'expérience juridique, on s'aperçoit de la difficulté à faire tenir le tout des rapports institutionnels dans le cadre classique offert par la seule opposition « centralisation/décentralisation », la structure de l'Administration en charge de la gestion du trait de côte apparaissant au contraire comme un montage juridique des plus sophistiqué dont la seule description met la doctrine à l'épreuve[19]. Le système traditionnel de représentation entre centralisation et décentralisation peut ainsi s'avérer aveugle, pour une part du moins, à la micro-administration, c'est-à-dire, dans le cas présent, aux manières dont se prennent les décisions relatives à la gestion du trait de côte.

1.4. Au total, les quatre études rassemblées ici – qui ne prétendent pas épuiser la lecture de la loi – doivent permettre de prendre une première mesure d'un droit qui tend à faire advenir des territoires « à part », lesquels sont à la fois conditions et fins de l'action publique. Ce droit, qui se caractérise par sa grande variété, mérite d'autant plus l'attention qu'il ne s'agit pas là seulement d'un droit qui « ordonne, prescrit ou interdit », selon la formule de Portalis : il fixe également des règles « souples » – on songe ici aux stratégies de gestion intégrée du trait de côte – qui, dans le contexte particulier de la décentralisation, constituent autant d'incitations à mieux adapter la décision au contexte local. C'est bel et bien cette configuration juridique qui va désormais servir de repère quand ce n'est pas de socle à la gestion publique du recul du trait de côte et cela « en stimulant les échanges, en favorisation les mises en relation et en fournissant l'échelle des possibilités entre lesquelles il faudra choisir »[20].

Jean-François Struillou
Marie Crespy-de Coninck
Nicolas Huten

---

[17] Ch. Eisenmann, Centralisation et décentralisation : principes d'une théorie juridique, LGDJ 1948.

[18] Sur ce type d'approche plus sectorielle, sinon « microscopique » pour analyser le concept de décentralisation, V. J. Caillosse, La décentralisation comme objet d'analyse juridique. Les leçons de Charles Einsenmann, in Mélanges en l'honneur de J.-C. Douence, La profondeur du droit local, Dalloz, 2006 ; Les "mises en scène" juridiques de la décentralisation. Sur la question du territoire en droit public français, op. cit., spéc. p. 71.

[19] Ibid.

[20] J. Caillosse, Introduire au droit, Montchrestien, 3ème éd., 1998, p. 69.