



HAL
open science

Les règles d'utilisation des sols spécifiques aux zones exposées au recul du trait de côte

Jean-François Struillou

► **To cite this version:**

Jean-François Struillou. Les règles d'utilisation des sols spécifiques aux zones exposées au recul du trait de côte. *Revue française de droit administratif*, 2022, 3. hal-03918321

HAL Id: hal-03918321

<https://nantes-universite.hal.science/hal-03918321>

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.

Les règles d'utilisation des sols spécifiques aux zones exposées au recul du trait de côte.

L'article 242 de la loi « climat et résilience » du 22 août 2021 revient sur une question délicate et controversée, celle des règles d'utilisation des sols applicables dans les zones exposées au recul du trait de côte, ces espaces fragiles et convoités étant soumis non seulement aux caprices des flots mais également à ceux d'une urbanisation « les pieds dans l'eau » qui « transforme, par-delà le paysage et l'environnement, l'organisation même des rapports sociaux »¹. Ces dispositions confirment ainsi, si besoin était, que plus de trente-six ans après l'adoption de la loi littoral, les bords de mer sont toujours à l'origine d'une demande renouvelée de droit en vue de réguler les conflits d'occupation ainsi que les intérêts divergents qui s'y expriment, cette demande amenant régulièrement le législateur à fixer des règles, le plus souvent « appréciatives », en vue de concilier – sous l'arbitrage de la puissance publique – développement économique et protection des ressources écologiques et paysagères qui s'y trouvent². Cette fois, l'approche est quelque peu différente dans la mesure où les dispositions en cause s'expliquent davantage par la volonté d'instaurer un « juste équilibre » entre l'aménagement et le développement de ce territoire dont le niveau d'artificialisation s'accroît avec la proximité du rivage – ce qui en fait un espace en mouvement constant générant dangers et fragilités – et l'aléa lié à l'érosion côtière. Autrement dit, il s'agit ici de prévenir les dommages susceptibles d'être causés aux personnes, aux biens et aux activités économiques par ce phénomène sans pour autant compromettre l'attractivité et la compétitivité économique des territoires concernés. La « force du droit » 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 la montée des eaux tout en redistribuant les pouvoirs entre l'État et les collectivités locales dans le domaine considéré.

Avant d'examiner le contenu même de l'article 242 qui, de manière paradoxale, vise à assouplir les règles interdisant les constructions dans les zones exposées au recul du trait de côte – et qui, par là même, procède à un "démembrement" de la réglementation environnementale fixée dans les plans de prévention des risques littoraux alors que ceux-ci expriment sans aucun doute possible l'intérêt général – il est important de préciser le champ d'application des dispositions de l'article 242 et la façon dont celles-ci s'articulent avec les règles contenues dans les PPRL.

A. Champ d'application

Rappelons que jusqu'à présent l'érosion côtière et ses conséquences – le recul du trait de côte – étaient prises en compte uniquement par le droit de l'environnement et, plus particulièrement, par les plans de prévention des risques

¹ J. Caillosse, Qui a peur du droit du littoral ?, RJE 1993, n° 4, p. 513.

² 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. – P. Lascoumes, Les arbitrages publics des intérêts légitimes en matière d'environnement. L'exemple des lois Montagne et littoral, Revue française de science politique, 1995, n° 3, p. 396. – Y. Tanguy, La loi littoral en question. Entre simplisme et complexité, AJDA 2005, p. 354.

littoraux qui font partie intégrante des plans de prévention des risques naturels prévisibles, créés par la loi n° 95-101 du 2 février 1995, dite « loi Barnier ». Ces plans concernent des phénomènes aussi divers que les inondations, les mouvements de terrain, les éboulements, les avalanches, les submersions marines liées à un phénomène tempétueux, les migrations dunaires ou le recul du trait de côte.

Dans les PPRL, l'érosion côtière prend le plus souvent la forme d'une cartographie des zones exposées à ce phénomène naturel, cette cartographie étant complétée par un règlement dont l'objet est de déterminer les règles d'utilisation des sols en fonction de l'intensité du risque. Ce règlement fixe ainsi pour les espaces en cause une réglementation homogène comprenant des interdictions de construire voire des prescriptions s'imposant aux constructions nouvelles³.

S'agissant des espaces non urbanisés exposés à l'érosion côtière à échéance de cent ans, ceux-ci sont en principe inconstructibles, le zonage réglementaire ne pouvant être adapté afin d'atténuer la rigueur de cette règle⁴. La doctrine administrative consiste ici, comme l'indique l'étude d'impact sur le projet de loi climat et résilience, à « interdire toute construction dans la bande susceptible d'être atteinte par le recul du trait de côte à l'horizon de 100 ans en raison de la disparition inéluctable du terrain »⁵, cette doctrine étant inspirée de celle appliquée pour la submersion marine qui pose également une interdiction de construire dans les zones d'aléa fort pour un aléa centennal. Quant aux espaces urbanisés menacés à un horizon de cent ans, si le règlement des PPRL ne fixe pas ici une règle générale d'inconstructibilité, il tend néanmoins à y limiter autant que faire se peut le développement de l'urbanisation en interdisant l'extension des zones déjà urbanisées sur des zones inondables ou encore en interdisant les constructions à l'intérieur même des secteurs urbanisés les plus dangereux. Des adaptations à ces règles strictes peuvent néanmoins être prévues dans le règlement pour les centres urbains denses afin de permettre la gestion de l'existant, sous réserve que ces « dérogations » soient prévues dans le rapport de présentation du PPRL.

Cette configuration juridique tire ainsi les conséquences de la tempête Xynthia⁶ en faisant en sorte que la vulnérabilité des zones exposées à l'érosion côtière ne soit pas amplifiée, une urbanisation non maîtrisée de ces territoires conduisant inexorablement à accroître significativement le danger pour les vies humaines, les biens et les activités. Les PPRL permettent de la sorte au préfet de contrôler et, plus encore, d'interdire l'urbanisation dans les espaces littoraux les plus touchés par la montée des eaux. Ce contrôle est facilité par le fait que le zonage des PPRL doit être « suffisamment précis pour permettre de déterminer les parcelles concernées par les

³ Direction générale de la prévention des risques, service des risques naturels et hydrauliques, Guide méthodologique : Plan de prévention des risques littoraux, Ministère de l'Écologie, du Développement durable et de l'Énergie, mai 2014.

⁴ Sauf pour certaines infrastructures de desserte, des ouvrages de défense contre la mer, les activités nécessitant la proximité immédiate de la mer, la pose de ganivelles permettant de stabiliser le cordon dunaire, les ouvrages portuaires.

⁵ Étude d'impact sur le projet de loi portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets, 10 février 2021, p. 544.

⁶ Cette tempête a provoqué 53 décès et causé plus de 2,5 milliards d'euros de dommages.

mesures d'interdiction et les prescriptions dans le cadre de la délivrance des autorisations d'occupation ou d'utilisation des sols »⁷, celles-ci ayant pour objet d'assurer le respect de dispositions qui font obstacle à ce qu'un propriétaire utilise à son gré son terrain pour construire.

Pour intéressant que soit ce dispositif juridique – celui-ci contribuant à coup sûr à la mise en sécurité des personnes et des biens – force est de convenir qu'il a fait l'objet de critiques de la part des collectivités territoriales intéressées, celles-ci ayant réclamé à plusieurs reprises davantage de marge de manœuvre pour autoriser les constructions sur des zones qui ne seront touchées par la montée des eaux qu'à moyen ou à long terme, l'idée étant ici de revendiquer auprès du Parlement l'instauration d'un zonage réglementaire moins sévère. Ces critiques – dont la loi climat et résilience se fait l'écho – ont d'abord été formulées à l'occasion de la discussion à l'Assemblée nationale de la proposition de loi portant adaptation des territoires littoraux au changement climatique⁸. Il a été soutenu ici que les PPRL « imposés de façon identique à l'ensemble du littoral français à la suite de la tempête Xynthia de février 2010 ont des effets désastreux, économiquement parlant, pour des littoraux qui sont bien différents de celui qui a été frappé en Vendée »⁹, ou encore que s'il convient « de prendre en compte le risque et la modification du trait de côte liés au changement climatique (...) cette offensive environnementale ne doit pas aboutir à une glaciation du littoral provoquée par des contraintes de plus en plus lourdes chassant les constructions et les activités humaines ; il ne faut pas le transformer en grande zone de protection biologique ! »¹⁰. Il a également été avancé que ces PPRL – que d'aucuns considèrent comme étant loin d'apporter des solutions raisonnables et mesurées aux besoins d'urbanisation des communes littorales – auraient pour autre inconvénient de priver les communes de la possibilité d'exercer pleinement leurs compétences en matière d'urbanisme, conformément aux documents qu'elles ont élaborés et approuvés en faisant usage des compétences dont elles disposent¹¹. En plus de stériliser les côtes, ce dispositif juridique priverait de la sorte les élus locaux de leur pouvoir décisionnel en matière d'urbanisme au bénéfice des autorités déconcentrées de l'État. Ces restrictions imposées au droit de construire ont enfin été considérées comme d'autant plus excessives que selon un rapport du Conseil général de l'environnement et du développement durable, de l'Inspection

⁷ Direction générale de la prévention des risques, service des risques naturels et hydrauliques, Guide méthodologique : Plan de prévention des risques littoraux, op. cit., p. 137.

⁸ Assemblée Nationale, n° 3959, 13 juillet 2016. Cette proposition de loi avait été adoptée en 2ème lecture par l'Assemblée nationale le 31 janvier 2017, avant de voir son examen interrompu par la suspension des travaux parlementaires, préalable aux élections législatives

⁹ B. Burton, in Rapport fait au nom de la commission du développement durable et de l'aménagement du territoire sur la proposition de loi portant adaptation des territoires littoraux au changement climatique, AN, n° 4241, 23 novembre 2016.

¹⁰ J. Aubert, *ibid.* p. 56.

¹¹ Le Conseil constitutionnel a néanmoins estimé que la décision du préfet de rendre opposables par anticipation certaines dispositions d'un PPRNP n'ont pas pour effet de dessaisir les communes de leurs compétences en matière d'urbanisme, celles-ci étant seulement soumises à l'obligation de respecter les dispositions rendues opposables par anticipation du projet de PPRNP (Décision n° 2014-411 QPC du 9 septembre 2014, Commune de Tarascon [Application immédiate de certaines dispositions du projet de plan de prévention des risques naturels prévisibles]).

générale de l'administration et de l'Inspection générale des finances l'érosion côtière peut avoir une échéance très lointaine, que cet aléa « ne pose pas *a priori* de danger pour les vies humaines »¹² et que la règle dont s'agit n'est applicable strictement que dans les communes couvertes par un PPRL.

L'article 242 n'est pas sans apporter une réponse à ces critiques : il confère, de manière indirecte, aux autorités décentralisées en charge de la planification urbaine le pouvoir d'adoucir la sévérité de la règle de l'inconstructibilité dans les zones soumises à l'érosion côtière à échéance de cent ans, tout en instaurant quand même différents "garde-fous" en vue de faire obstacle à une urbanisation non-maîtrisée desdites zones, laquelle affecterait significativement la sécurité des personnes et aggraverait les dommages causés aux biens et aux activités. On voit par là que les règles d'utilisation des sols dans les zones exposées à la montée des eaux ne relèvent plus seulement du droit de l'environnement et du droit commun de l'urbanisme. Des règles d'urbanisme spécifiques – censées être mieux adaptées aux particularités de chaque territoire littoral – sont fixées dans la loi soit pour interdire ou contraindre davantage le droit de construire dans les zones exposées à l'érosion côtière à faible échéance¹³ soit, au contraire, pour ouvrir davantage les possibilités de construire dans les zones soumises à ce phénomène à une échéance plus éloignée¹⁴.

À propos de ces dispositions, deux précisions préliminaires s'imposent quant à leur champ d'application.

Il faut rappeler tout d'abord que ce dispositif juridique concerne exclusivement les communes les plus vulnérables à l'érosion côtière, c'est-à-dire celles dont l'action en matière d'urbanisme et d'aménagement doit être adaptée à ce phénomène, la liste de ces communes étant établie par décret¹⁵. En outre, les règles d'utilisation des sols fixées dans la loi ne sont applicables que dans les zones exposées au recul du trait de côte, délimitées par les documents graphiques du PLU des communes mentionnées dans le décret susvisé¹⁶, seules ces dernières pouvant « bénéficier des outils et dispositifs prévus par la loi »¹⁷.

Il faut rappeler également que la loi opère ici une distinction entre les communes dont le territoire est ou non couvert, à la date d'entrée en vigueur du décret susvisé, par un PPRL comportant des dispositions en matière de recul du trait de côte. Les premières, qui bénéficient déjà de mesures de protection concernant l'érosion côtière ont la possibilité – et non l'obligation – de délimiter dans les documents graphiques

¹² CGEDD, IGA, IGF, Recomposition spatiale des territoires littoraux, Rapport au ministre de l'intérieur, au ministre de la transition écologique et au ministre de l'action et des comptes publics, mars 2019, Annexe III, p. 7. – Contra, C. MEUR-FEREC et autres, « Érosion côtière : un risque (pas) comme les autres ? », <https://anel.asso.fr>.

¹³ C. urb., art. L. 121-22-4.

¹⁴ C. urb., art. L. 121-22-5.

¹⁵ C. urb., art. L. 121-22-1. 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.

¹⁶ C. urb., art. L. 121-22-2.

¹⁷ V. Ministère de la transition écologique, Les apports de la loi « climat et résilience » pour l'adaptation des territoires littoraux au recul du trait de côte, <https://www.ecologie.gouv.fr>

du règlement du PLU, après avoir établi une « carte locale de projection du recul du trait de côte », les zones exposées à ce phénomène à l'horizon de trente ans et à un horizon compris entre trente et cent ans. Si ces communes font le choix de ne pas procéder à la délimitation de ce zonage, les règles d'utilisation des sols définies dans le PPRL continuent à s'appliquer, ces communes ne pouvant alors bénéficier des règles d'utilisation des sols « plus favorables » définies dans la loi pour les zones soumises au recul du trait de côte à une échéance lointaine. Quant aux communes non-couvertes par un PPRL, celles-ci sont en revanche tenues, après avoir établi « une carte locale d'exposition de leur territoire au recul du trait de côte », de délimiter dans les documents graphiques du règlement du PLU les zones exposées à ce phénomène à l'horizon de trente ans et à un horizon compris entre trente et cent ans.

Les articles L. 121-22-1 et suivants du Code de l'urbanisme – issus de l'article 242 de la loi – révèlent ainsi un changement de paradigme dans la gestion publique du recul du trait de côte. Alors que jusqu'ici cet aléa était pris en compte uniquement par l'État à l'occasion de l'élaboration et de l'application des PPRL, il doit être appréhendé désormais par les autorités décentralisées, l'idée étant ici de permettre aux communes d'intégrer dans la planification urbaine les enjeux liés à la transformation de leur territoire en raison de l'érosion côtière. C'est dire que ce sujet ne concerne plus directement l'État ou, tout au moins, il ne devrait plus le toucher de la même manière qu'avant la loi climat et résilience. Ce changement de perspective – qui n'est pas sans renforcer la décentralisation et les libertés locales – a été rendu possible parce que, nous dit-on, l'érosion côtière ne pourrait être assimilée à un risque *stricto sensu* dès lors qu'il s'agit là d'un phénomène progressif pouvant être anticipé¹⁸.

Cette approche a amené parallèlement le Parlement à « déverrouiller » un tant soit peu les règles d'utilisation des sols applicables dans les zones exposées à l'érosion côtière lorsque celles-ci ont été délimitées par un PPRL. La réforme déplace ainsi les lignes en combinant différemment aménagement de la bordure côtière et protection des populations et des biens menacés par la montée des eaux.

B. Contenu

Si la loi définit un zonage propre au PLU – lequel permet de cartographier l'évolution des rivages de la mer sur le court, moyen et long terme – ce texte fixe également pour chacune de ces zones délimitées par les documents graphiques une réglementation homogène comprenant des interdictions et des prescriptions, applicables aux constructions et installations soumises à autorisation d'urbanisme.

1° Zones exposées au recul du trait de côte à l'horizon de trente ans

S'agissant de la zone exposée au recul du trait de côte à l'horizon de trente ans, le moins que l'on puisse dire c'est que l'article L. 121-22-4 du code de l'urbanisme limite fortement les possibilités de construire sur les terrains situés dans cet espace. L'idée sous-jacente à ces dispositions est de faire en sorte que les conséquences du

¹⁸ CGEDD, IGA, IGF, Recomposition spatiale des territoires littoraux, mars 2019, Annexe III, p. 7. – Contra, C. MEUR-FEREC et autres, « Érosion côtière : un risque (pas) comme les autres ? », <https://anel.asso.fr>.

recul du trait de côte pour les personnes, les biens et les activités économiques ne soient pas aggravées par une urbanisation non-maîtrisée dans des espaces où le risque devrait se produire dans un laps de temps relativement court. La décentralisation apparaît ici aussi comme étant étroitement « corsetée » par la loi dans la mesure où cette dernière vise à interdire les projets dont l'objet serait de poursuivre le développement de l'urbanisation dans des espaces menacés.

S'agissant des espaces non-urbanisés, il ressort des dispositions de l'article L. 121-22-4 (II) que ceux-ci sont en principe inconstructibles. Aussi, dans ces zones particulièrement fragiles où toute urbanisation nouvelle contribuerait à aggraver les dommages résultant du recul du trait de côte, seules « les constructions ou installations nécessaires à des services publics ou à des activités économiques exigeant la proximité immédiate de l'eau peuvent être autorisées sur le fondement de l'article L. 121-17 ». Cette exception à la règle de l'inconstructibilité doit être entendue de manière d'autant plus stricte que l'article L. 121-22-4 (II) prévoit que les constructions ou installations dont s'agit ne peuvent être autorisées qu'à la condition « qu'elles présentent un caractère démontable ».

Quant aux espaces urbanisés de la zone exposée au recul du trait de côte à l'horizon de trente ans, ceux-ci bénéficient également de règles d'urbanisme spécifiques particulièrement sévères, dont l'objet est, là encore, de faire obstacle au développement de l'urbanisation sur des espaces voués à être submergés par les flots à brève échéance et, ainsi, de limiter les risques pour les personnes, les biens et les activités. Si la loi n'affirme pas explicitement le caractère inconstructible de la zone en question, il n'en demeure pas moins que les possibilités de construire dans cet espace sont étroitement cantonnées par l'article L. 121-22-4 (I). Il est indiqué d'abord, avec une certaine force, que les constructions et les installations ne peuvent être autorisées dans la zone dont s'agit que sous réserve « de ne pas augmenter la capacité d'habitation des constructions », le but recherché par le législateur étant ici clairement de ne pas exposer de nouvelles populations aux risques liés à la montée des eaux. Il est précisé ensuite que seuls certains travaux, dont la liste est étroitement définie par la loi, peuvent être autorisés dans les espaces urbanisés en cause. Il s'agit des travaux de réfection et d'adaptation des constructions existantes – ce qui laisse supposer que la loi permet la réalisation de travaux sur une construction en vue de réduire les conséquences du risque – mais également les extensions de ces mêmes constructions. Au demeurant, ces extensions devraient être limitées dans leur emprise afin de ne pas aggraver fortement la vulnérabilité des biens et des personnes. Enfin, si la loi autorise les constructions ou installations nouvelles, c'est sous réserve qu'elles soient nécessaires à des services publics ou à des activités économiques exigeant la proximité immédiate de l'eau et qu'elles présentent un caractère démontable.

Le législateur paraît ainsi avoir fait preuve d'une grande rigueur dans la détermination du régime de constructibilité des zones exposées au recul du trait de côte à brève échéance. Plutôt que d'ouvrir la « boîte de Pandore » d'une urbanisation effrénée des bords de mer, la loi fait en sorte que le souci des autorités décentralisées d'aménager et de développer le littoral ne prenne pas le pas sur la protection des populations et des biens.

2° Zones exposées au recul du trait de côte à un horizon compris entre trente et cent ans

Alors que les constructions sont en principe interdites dans les zones soumises à l'érosion côtière à échéance de cent ans – du moins, lorsque lesdites zones ont été délimitées par un plan de prévention des risques littoraux¹⁹ – l'article L. 121-22-5 du code de l'urbanisme contribue à assouplir quelque peu cette règle en admettant que des constructions non-pérennes peuvent être autorisées désormais dans les zones exposées au recul du trait de côte à un horizon compris entre trente et cent ans.

Cette évolution était déjà en germe dans la proposition de loi portant adaptation des territoires littoraux, déposée à l'Assemblée nationale le 13 juillet 2016. Ce texte prévoyait l'instauration au sein des PPRL d'un zonage spécifique capable de prendre en compte la temporalité très particulière du recul du trait de côte : la zone d'activité résiliente et temporaire, appelée "ZART". Dès lors que ce « risque atypique » était considéré, ici aussi, comme un phénomène progressif, pouvant être anticipé, la proposition de loi prévoyait qu'au sein de ces ZART, des constructions, des aménagements et des installations pourraient être autorisés pour une durée limitée, calculée en fonction de la survenance du risque. Il s'agissait par là de permettre aux autorités publiques d'anticiper le risque tout en organisant les conditions du maintien, compte tenu de la durée envisagée du phénomène d'érosion côtière, du logement et des activités économiques dans les zones menacées à moyen ou à long terme. Jugé peu compatible avec la décentralisation de l'urbanisme, inscrite dans le droit depuis les grandes lois des 7 janvier 1983 et 18 juillet 1985, ce dispositif n'a pas été repris en l'état dans la loi « climat et résilience ». Il lui était fait grief de déposséder les élus locaux d'une partie de leur compétence au profit de l'État, seul compétent pour délimiter les zonages en cause.

Le législateur n'a pas pour autant renoncé à doter les communes de règles singulières leur permettant tout à la fois d'anticiper le recul inéluctable du trait de côte et de maintenir dans les zones exposées à ce phénomène à moyen ou long terme des activités humaines. L'interdiction stricte de toute construction dans ces espaces est ainsi apparue comme disproportionnée par rapport à la réalité de l'aléa à moyen ou à long terme dès lors que celui-ci peut avoir une échéance très lointaine – 2100 – et que l'érosion côtière ne poserait pas *a priori* de danger pour les vies humaines²⁰. Aussi, l'article L. 121-22-5 du code de l'urbanisme admet-il que des constructions nouvelles ou des extensions de construction – non pérennes – peuvent être autorisées dans la zone exposée au recul du trait de côte à un horizon compris entre trente et cent ans. Le pouvoir de l'autorité compétente pour délivrer ces autorisations d'urbanisme reste néanmoins encadré par la loi.

On relèvera d'abord qu'il ressort des dispositions de l'article L. 121-22-5 que l'autorité compétente ne peut délivrer dans les zones exposées au recul du trait de côte à un horizon compris entre trente et cent ans que des autorisations d'urbanisme à titre non pérenne, lesquelles se distinguent nettement des autorisations d'urbanisme

¹⁹ V. supra.

²⁰ CGEDD, IGA et IGF, Recomposition spatiale des territoires littoraux, mars 2019, Annexe III, p. 7.

de droit commun. À la différence de ces dernières, qui n'imposent pas de limitation à la durée de vie de la construction ou de l'installation ni ne prévoient les modalités d'enlèvement à terme de ces ouvrages, les premières fixent un délai à l'expiration duquel le pétitionnaire est tenu d'enlever, à ses frais, la construction autorisée. Les modalités de mise en œuvre de ce dispositif sont précisées dans la loi.

D'une part, l'article L. 121-22-5 (I) fixe le délai au terme duquel le bénéficiaire de l'autorisation d'urbanisme – permis de construire, permis d'aménager, décision de non-opposition à déclaration préalable – doit démolir la construction ou les extensions de construction, réalisées après la date d'entrée en vigueur du PLU intégrant les zones soumises au recul du trait de côte, ou encore doit remettre en état le terrain, ce délai étant étroitement lié au moment auquel le risque est susceptible de se produire. La destruction des constructions ou la remise en état du terrain est ainsi obligatoire à la date à laquelle « le recul du trait de côte est tel que la sécurité des personnes ne pourra plus être assurée au-delà d'un délai de trois ans ».

D'autre part, ces mêmes dispositions imposent que la démolition des constructions ou la remise en état du terrain soit entreprise « sous la responsabilité et aux frais de leur propriétaire ». Dans le but de garantir l'effectivité de ces dispositions et de prémunir les communes contre l'insolvabilité du propriétaire, l'article L. 121-22-5 (II) précise que ce dernier est tenu de procéder, avant qu'il ne mette en œuvre l'autorisation d'urbanisme qui lui a été délivrée, à la consignation entre les mains de la Caisse des dépôts et consignation d'une somme correspondant au coût prévisionnel de la démolition ou de la remise en état, ce montant étant fixé dans l'autorisation d'urbanisme. Afin d'attester de la réalisation de cette obligation, le pétitionnaire doit adresser au maire, avant la mise en œuvre de l'autorisation d'urbanisme, le récépissé de consignation délivré par la Caisse des dépôts et consignation. Au moment où les travaux sont ordonnés, leur financement se fait ainsi par le biais de la consignation auprès d'une institution financière publique d'une somme qui est insaisissable. La déconsignation de cette somme et des intérêts échus devrait alors couvrir le financement des travaux.

Enfin, L'article L. 121-22-5 (III) instaure une procédure d'exécution d'office qui peut être mise en œuvre par la puissance publique lorsque le propriétaire refuse d'exécuter ses obligations, c'est-à-dire s'oppose à la démolition des constructions ou à la remise en état du terrain. Rappelons qu'il appartient au maire d'ordonner l'exécution de ces travaux dans un délai déterminé, qui ne peut être inférieur à six mois. Lorsque la démolition ou la remise en état n'a pas été réalisée dans le délai ainsi fixé, le maire met en demeure le propriétaire de procéder à cette exécution dans un délai qui ne peut être inférieur à un mois. Si, à l'issue de ce dernier délai, les travaux n'ont toujours pas été exécutés, le maire peut faire procéder d'office à tous les travaux nécessaires en lieu et place de la personne mise en demeure et aux frais de celle-ci. Il est précisé par ailleurs qu'en cas d'absence ou d'insuffisance des sommes consignées, les frais de toute nature avancés sont recouverts comme en matière de contributions directes en application de l'article L. 1617-5 du code général des collectivités territoriales. Si l'immeuble relève du statut de la copropriété, le titre de recouvrement est émis à l'encontre de chaque copropriétaire pour la fraction de créance dont il est redevable.

On relèvera ensuite que les pouvoirs de l'autorité compétente pour délivrer les autorisations d'urbanisme à titre non pérenne paraissent comme d'autant plus encadrés que les projets de construction ou d'extension des constructions dans ces espaces restent soumis, par-delà les règles fixées à l'article L. 121-22-5, au droit commun de l'urbanisme et, plus particulièrement, aux règles d'urbanisme fixées par la loi littoral, codifiées aux articles L. 121-1 et suivants du code de l'urbanisme. Comme l'indique l'exposé sommaire d'un amendement au projet de loi climat et résilience, cette configuration juridique s'applique « sans préjudice du cadre juridique déjà applicable, en particulier la loi littoral du 3 janvier 1986 et les servitudes d'utilité publique en vigueur »²¹.

S'agissant de ces dernières, il faut préciser néanmoins que lorsque la commune a modifié son PLU pour y faire figurer les zones exposées au recul du trait de côte, le préfet, selon les termes mêmes de l'alinéa 2 de l'article L. 562-4-1-II du code de l'environnement, est tenu d'abroger – dans l'année qui suit l'entrée en vigueur des dispositions relatives au recul du trait de côte dans le document d'urbanisme – les dispositions relatives à l'érosion côtière fixées dans le PPRL²², sauf à considérer que le représentant de l'État ne serait pas ici dans une situation de compétence liée. Ce dernier pourrait ainsi s'opposer à cette abrogation s'il apparaissait que le nouveau zonage réglementaire du PLU est susceptible de porter une atteinte grave à la sécurité publique. Cette réserve – qui ne figure pas dans la loi – se justifierait alors par le motif que la sécurité publique a un caractère d'ordre public²³. Autrement dit, il s'agirait là d'un impératif auquel on ne peut déroger, l'autorité administrative ne pouvant prendre une décision qui mettrait en danger la situation des personnes.

Cette obligation légale pour le préfet d'abroger les dispositions du PPRL s'explique par le fait que si celles-ci étaient maintenues, elles seraient de nature à faire obstacle au dispositif prévu par la loi puisque le règlement des plans de prévention des risques littoraux – qui est opposable aux autorisations d'urbanisme²⁴ – est plus contraignant quant aux possibilités d'utilisation des sols dans les zones exposées au recul du trait de côte à un horizon compris entre trente et cent ans. Le souci d'échapper aux contraintes des PPRL a ainsi amené le Parlement, on le voit, à instaurer des « dérogations insidieuses »²⁵ à cette réglementation environnementale, celle-ci cessant de s'appliquer dans les zones exposées au recul du trait de côte délimitées par le PLU. Ce dispositif dont les principaux bénéficiaires sont les constructeurs privés soulève indubitablement la question de la crédibilité d'un plan

²¹ Amendement n° 5238 présenté par M. Causse, Assemblée nationale, 8 mars 2021, p. 5. – V. dans le même sens, Rapport fait au nom de la commission spéciale chargée d'examiner le projet de loi portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets, n° 395, Tome II, Assemblée nationale, 19 mars 2021, p. 395.

²² Rappelons que « le plan de prévention des risques naturels prévisibles approuvé vaut servitude d'utilité publique » (C. env. art. L. 562-4).

²³ V. en ce sens, Y. Aguila, concl. sur CE, avis, 23 février 2005, Hutin c/ Préfet du Var, n° 271270, cité par F. Dieu, Le droit de reconstruction à l'identique face à l'exception de sécurité, RDI 2009, p. 402.

²⁴ C. urb., art. L. 152-7.

²⁵ L.-J. Chapuisat, Le droit administratif à l'épreuve de l'urbanisme dérogatoire, AJDA 1974, p. 3, spéc. p. 15.

de prévention des risques littoraux dont on cherche ainsi à écarter l'application, mais aussi « du degré de cohérence aussi bien intellectuelle que technique de ce système », dans lequel les autorités décentralisées sont amenées « lever » les limites qu'elles ont dû concéder dans les PPRL²⁶, cette approche paraissant d'autant plus singulière qu'elle fait obstacle à ce que les risques littoraux soient appréhendés dans leur globalité dans un seul et même document de planification.

En desserrant ainsi l'étau des contraintes réglementaires qui s'imposaient jusqu'ici sur les propriétés privées immobilières situées sur la frange côtière la plus exposée à la montée des eaux et en favorisant de la sorte l'urbanisation des bords de mer – même si cela se fait sous la forme d'autorisations d'urbanisme à titre non pérenne –, la loi climat et résilience ne répond que partiellement aux exigences de la transition écologique. Alors que celle-ci suppose, comme le souligne le Conseil général de l'environnement et du développement durable, que les autorités locales mettent en place au plus vite – du fait de phénomènes géologiques et climatiques susceptibles de s'accélérer – « un modèle de développement alternatif, privilégiant l'implantation des équipements et des bâtiments en rétro-littoral et la libération-renaturation des espaces menacés »²⁷, et cela afin de réduire la vulnérabilité des activités humaines au recul du trait de côte, la réforme contribue à favoriser la poursuite de l'extension et de la densification de l'urbanisation des bords de mer.

Cette nouvelle « mise en ordre juridique » soulève en définitive une autre question juridique tout aussi épineuse, celle de savoir si les dispositions analysées sont véritablement de nature à assurer la mise en sécurité des personnes et des biens face à la montée de la mer. Certes, les dispositions dont s'agit sont fondées sur l'idée que l'érosion côtière n'est pas un risque comme les autres puisqu'il s'agirait là d'un phénomène progressif qui peut être anticipé, ce qui justifierait la possibilité de délivrer sur les territoires concernés des autorisations d'urbanisme à titre non-pérenne. Reste que ce point de vue, qui refuse d'assimiler cet aléa à un risque dans la mesure où il serait possible de prévoir son occurrence, est loin d'être partagé par tous, un collectif de quarante universitaires ayant fait valoir, au moment de l'adoption en première lecture à l'Assemblée nationale du projet de loi climat et résilience, que « l'ensemble de la communauté scientifique, à la fois française et internationale, a toujours considéré l'érosion côtière, et son corollaire, le recul du trait de côte, comme un aléa naturel du fait de son caractère imprévisible à moyen terme dans l'espace et dans le temps »²⁸. À l'avenir, la question pourrait dès lors se poser de savoir si cette nouvelle configuration juridique n'est pas de nature à favoriser la mise en jeu de la responsabilité de l'Administration face aux risques littoraux : il pourrait être reproché en effet aux autorités compétentes – en cas de montée brutale de la mer suite à un phénomène tempétueux – d'avoir sous-estimé ces risques en délivrant des autorisations d'urbanisme dans des zones exposées au recul du trait de côte. Cette question paraît d'autant plus pertinente que dans un arrêt de Grande chambre concernant des questions de police dans le domaine spécifique des activités

²⁶ Ibi.

²⁷ CGEDD, IGA, IGF, *Recomposition spatiale des territoires littoraux*, mars 2019, p. 42.

²⁸ C. MEUR-FEREC et autres, « Érosion côtière : un risque (pas) comme les autres ? », p. 2, <https://anel.asso.fr>.

industrielles dangereuses, la Cour européenne des droits de l'homme a reconnu sans ambages que les États ont le devoir de mettre en place un cadre législatif et administratif visant une prévention efficace des risques afin de ne pas mettre en péril le droit à la vie garanti par l'article 2 de la Convention européenne²⁹.

Jean-François Struillou
Directeur de recherche au CNRS
DCS (UMR CNRS 6297)
Faculté de droit et des sciences politiques de Nantes

²⁹ CEDH, Grande chambre, 30 novembre 2004, Oneryildiz c. Turquie, n° 48939/99.