

Note de présentation du projet d'ordonnance relatif à l'aménagement durable des territoires littoraux exposés au recul du trait de côte

(NOR : TREL2206322R)

Les dispositions des articles 236 à 250 de la [loi n° 2021-1104 du 22 août 2021 portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets du 22 août 2021](#), donnent aux territoires littoraux un cadre et des leviers pour adapter leur politique d'aménagement à l'érosion du trait de côte¹.

Le recul du trait de côte impose **la recomposition des territoires littoraux concernés et notamment la relocalisation progressive de l'habitat et des activités affectés par l'érosion**. Pour ce faire, il est nécessaire de mobiliser et de renforcer l'ensemble des outils d'intervention et d'acquisition foncière. Il s'agit notamment de faciliter la maîtrise foncière des terrains directement exposés au retrait du trait de côte par des collectivités ou d'autres acteurs publics ou parapublics, capables d'accompagner la recomposition des secteurs menacés et de conduire des opérations d'ensemble en associant étroitement les collectivités territoriales et leurs groupements concernés.

A cet effet, dans le prolongement des premières dispositions, **la loi autorise le Gouvernement à prendre des mesures complémentaires par voie d'ordonnance (article 248)**.

Une méthode privilégiée d'évaluation des biens (article 248, I, 3°)

De façon générale, l'estimation par les services en charge du domaine, effectuée lors d'une acquisition ou d'une cession d'un bien par une administration publique, a pour objectif de se rapprocher le plus possible de la valeur du marché. En effet, l'acquisition par la puissance publique à un prix supérieur au prix du marché peut contrevenir au principe de bonne utilisation des deniers publics, principe de valeur constitutionnelle. L'article 15 de la Déclaration de 1789 qui dispose que la société « *a le droit de demander compte à tout agent public de son administration* », fait en effet obligation pour les personnes publiques de rendre compte de l'emploi des deniers publics.

S'il n'est pas contesté que la survenance d'un risque pour l'intégrité d'un bien a un impact sur sa valeur, pour autant, l'érosion du trait de côte ne peut être assimilée à un risque majeur dans la mesure où ce phénomène est prévisible. Il est certain qu'il va survenir et il est possible de prévoir son occurrence. Aussi, compte tenu de ces éléments, la principale question qui se pose est de savoir sous quelles conditions le marché peut prendre en compte la valeur d'un bien affecté par un phénomène naturel prévisible et de quels moyens dispose potentiellement la collectivité pour intervenir notamment dans le cadre d'une préemption.

En toute hypothèse, un bien non soumis à érosion ne peut avoir la même valeur (et donc le même prix) qu'un bien dont la durée de vie est limitée. Un acquéreur potentiel, s'il a le choix entre deux biens identiques, ne sera *a priori* pas disposé à payer le même prix pour un bien dont il n'aura la jouissance que pour un temps limité par rapport à un bien dont il peut avoir l'usage durant sa vie entière. A cet égard, il y a une décote tenant à la durée de vie du bien selon la limitation de son usage. **C'est cette**

¹ <https://www.ecologie.gouv.fr/adaptation-des-territoires-aux-evolutions-du-littoral>

valeur que doit chercher à appréhender la puissance publique pour conduire une politique active de réaménagement du littoral et pour faire face aux éventuelles demandes publiques.

Il convient par ailleurs de tenir compte du précédent de l'immeuble « Signal ». En particulier pour veiller au respect du principe d'égalité, une solution globale et pérenne doit être privilégiée pour la gestion du recul du trait de côte afin d'assurer une égalité de traitement à l'échelle nationale.

Aucune indemnisation n'est en effet prévue par la législation actuelle dans le cas spécifique de l'érosion. Le Conseil d'État et le Conseil Constitutionnel ont rappelé que l'érosion était exclue des risques naturels couverts par le fonds de financement des risques naturels majeurs (dit fonds Barnier).

Pour sécuriser, encadrer et mobiliser pleinement les outils de maîtrise foncière publique, **le projet d'ordonnance définit tout d'abord une méthode d'évaluation à privilégier pour les biens les plus exposés, à horizon de 30 ans.** Elle est prévue dans le cadre de la procédure du nouveau droit de préemption pour l'adaptation des territoires au recul du trait de côte (**article 1^{er}**) mais également pour les indemnités en matière d'expropriation pour cause d'utilité publique (**article 2**). La valeur d'un bien immobilier est **en priorité déterminée par comparaison**, au regard des références locales de biens de même qualification et situés dans la même zone d'exposition à l'érosion (0 à 30 ans). **A défaut de pouvoir disposer de telles références, une décote proportionnelle à la durée de vie résiduelle prévisible peut être appliquée à la valeur du bien estimée hors zone d'exposition au recul du trait de côte.**

Pour garantir l'effectivité d'un tel dispositif, le projet d'ordonnance inclut différentes adaptations et plus précisément des mesures de coordination et d'articulation avec des mécanismes propres à la situation de certains secteurs littoraux, que ce soit pour les biens faisant l'objet d'une démarche de régularisation dans les espaces urbains de la zone des cinquante pas géométriques (ZPG) en Guadeloupe et Martinique (**article 8**) ou bien ceux potentiellement exposés à un risque naturel majeur et pouvant prétendre le cas échéant aux mécanismes d'indemnisation du Fonds Barnier (**article 3**).

Des adaptations relatives au nouveau droit de préemption et aux réserves foncières (article 248, I, 3°)

Le projet d'ordonnance permet également d'apporter des **adaptations aux outils d'aménagement foncier** et de maîtrise foncière nécessaires à l'adaptation des territoires exposés au recul du trait de côte.

Certaines précisions essentielles permettent de consolider le cadre du droit de préemption créé par la loi « Climat et résilience », notamment assez classiquement pour les conséquences éventuelles en cas d'annulation de la décision de préemption ou encore pour le maintien le cas échéant du droit de préemption sur les fonds commerciaux ou artisanaux sur les mêmes secteurs lorsqu'il est instauré, car il ne vise pas le même type de transactions (**article 1^{er}**).

Par ailleurs, **le projet d'ordonnance complète le dispositif des réserves foncières** prévu au code de l'urbanisme, en indiquant explicitement qu'il peut être mobilisé pour prévenir les conséquences du recul du trait de côte (**article 4**).

Un nouveau bail réel de longue durée pour l'adaptation à l'érosion du littoral (article 248, I, 1° et 2°)

Le changement climatique remet en question l'occupation et l'usage de certains territoires par l'aggravation des phénomènes naturels qui les affectent comme l'érosion du trait de côte. La recomposition de ces territoires peut être envisagée comme une opération d'aménagement dont la réalisation peut s'étendre sur plusieurs années, voire décennies. **Le point clef d'une telle opération réside dans son modèle économique avec une singularité essentielle : la valeur vénale des biens soumis à ces phénomènes naturels qui doivent être relocalisés diminue en principe.** De ce fait, il s'agit à la fois de lutter contre la spéculation foncière et immobilière sur les territoires les plus attractifs, le littoral notamment, au risque d'impasse économique, et il s'agit d'alléger la charge financière portée sur les propriétaires dans le cadre des opérations de démolition et de renaturation à l'échéance.

Afin de mettre en œuvre des opérations d'aménagement visant la recomposition des territoires exposés, la loi « Climat et résilience » prévoit par habilitation (1° et 2° de l'article 248) de **créer un nouveau bail réel de longue durée par lequel un bailleur consent à un preneur des droits réels en contrepartie d'une redevance foncière, en vue d'occuper ou de louer, d'exploiter, d'aménager, de construire ou de réhabiliter des installations, ouvrages et bâtiments.**

Un tel dispositif s'inspire de la proposition de créer un bail réel immobilier « littoral » (BRILI). Cet outil avait été proposé dans le cadre de la proposition de loi portant adaptation des territoires littoraux au changement climatique (dite Got) déposée à l'Assemblée nationale le 13 juillet 2016 et seulement adoptée en deuxième lecture le 31 janvier 2017. Il a été repris dans une seconde proposition de loi relative au développement durable des territoires littoraux (dite Vaspart) déposée au Sénat le 13 septembre 2017 et adoptée en première lecture par le Sénat le 31 janvier 2018. Cette proposition, remaniée et complétée, a inspiré les premières réflexions sur le BRACC.

Les baux dits de longue durée, conclus généralement pour des durées de 18 à 99 ans et constitutifs de droits réels permettent au propriétaire d'un terrain et/ou d'un immeuble de conserver la propriété du sol tout en reconnaissant au preneur, un droit réel immobilier lui permettant de réhabiliter, de construire, d'assurer l'exploitation et/ou d'user d'un bâti existant, des améliorations apportées ou encore d'une nouvelle construction réalisée comme propriétaire le temps du bail. En principe, le bailleur retrouve la pleine propriété de son bien à l'issue du bail.

Il existe plusieurs types de baux de longue durée dont les caractéristiques et les conditions diffèrent, afin de pouvoir répondre à des situations et des enjeux parfois très spécifiques. **Or, les régimes existants sont insuffisants en l'état pour répondre aux problématiques liées à l'aggravation des phénomènes naturels et plus particulièrement à la situation d'un bien amené de façon certaine à disparaître.**

En ce sens, **l'article 5** de l'ordonnance crée le bail réel d'adaptation au changement climatique. Ce bail peut être conclu dans les zones exposées au recul du trait de côte, pour une **durée entre 12 et 99 ans, déterminée au regard des échéances de l'opération d'aménagement si elles sont connues, et surtout de l'espérance de durée de vie du terrain d'assiette, compte tenu des évolutions prévisibles du trait de côte.** Cet outil comprend un mécanisme de résiliation anticipée, en fonction de l'évolution de l'érosion et déclenché par une décision d'une autorité publique compétente, pour faire cesser

notamment la mise à disposition des biens concernés si la sécurité des personnes et des biens ne peut plus être assurée.

Le bailleur est nécessairement une personne morale avec un rôle déterminant en terme d'aménagement urbain des territoires exposés, à savoir **l'Etat, les communes ou leurs groupements, les établissements publics y ayant vocation** (notamment les établissements publics fonciers ou le conservatoire du littoral) ou encore les concessionnaires d'opération d'aménagement comme certaines entreprises publiques locales. Le preneur à bail sera soit une personne physique soit une personne morale, de droit privé ou de droit public.

Les biens immobiliers mis à bail pourront être de toute nature : terrains bâtis ou non, logements, locaux à usage professionnel ou commercial, terrains de camping, parcs de loisirs... Néanmoins, **les clauses du contrat seront adaptées à la localisation des biens immobiliers, leur destination, les usages et le niveau d'exposition au recul du trait de côte.**

Afin de prendre en compte les conditions d'acquisition du bien et de pouvoir financer les opérations de renaturation à terme, qui reviennent en principe au bailleur, le preneur s'acquitte d'un prix à la signature du bail et d'une redevance pendant sa durée. Une articulation est à cet effet prévue avec les obligations de démolition et de remise en état prévues pour les nouveaux projets de constructions dans la zone 30-100 ans.

A l'instar des baux réels de longue durée existants, ce bail sera cessible. Cependant, **pour assurer la réalisation de l'objectif d'aménagement durable de ces territoires face au recul du trait de côte, et considérant les conditions d'acquisition et de mise à disposition des biens concernés, il est prévu un encadrement des prix de cession.** Un tel mécanisme permet de prévenir des situations où les droits réels seraient cédés à une valeur disproportionnée au regard de la durée résiduelle de vie du bien.

Enfin, le projet d'ordonnance prévoit une mesure d'articulation avec l'obligation de démolition pour les nouvelles constructions en zone 30-100 ans prévue à l'article L. 121-22-5 du code de l'urbanisme (**article 6**). Cette obligation ne sera pas applicable pour les biens et travaux prévus dans un BRACC, le cadre contractuel prévoyant les modalités, notamment le financement, des actions ou opérations de renaturation, y compris le cas échéant de démolition et dépollution.

Des dérogations exceptionnelles à la loi Littoral (article 248, I, 4°)

L'article 248 de loi « Climat et résilience » habilite également le Gouvernement à prendre par voie d'ordonnance toute mesure relevant du domaine de la loi permettant de prévoir des dérogations limitées et encadrées au chapitre 1er du livre II du livre 1er du même code, lorsqu'elles sont nécessaires à la mise en œuvre d'un projet de relocalisation durable des constructions situées dans les zones d'exposition au recul du trait de côte prévues au paragraphe 3 de la sous-section 3 de la section 1 du même chapitre.

L'intention du législateur est ainsi de lever les principaux obstacles liés à l'application de la loi Littoral pour faciliter la mise en œuvre des opérations de relocalisation des installations et constructions menacées par le phénomène d'érosion.

Sur le fondement de cette habilitation et pour répondre à cet objectif, **l'article 7** de l'ordonnance ouvre la possibilité aux communes incluses dans le régime spécifique au recul du trait de côte créé par la loi Climat et résilience de déroger à certaines dispositions de la loi littoral, notamment l'obligation de

construire en continuité de l'urbanisation existante, lorsque ces dispositions empêchent la mise en œuvre d'une opération de relocalisation de biens ou d'activités menacés dans des espaces plus éloignés du rivage, moins soumis à l'aléa du recul du trait de côte. **Ces possibilités de dérogations sont strictement encadrées et limitées, ainsi que l'exige l'habilitation concédée par le législateur.**

Tout d'abord, elles ne peuvent être utilisées qu'au minimum dans le cadre d'un contrat de projet partenarial d'aménagement (PPA) prévoyant une opération d'aménagement ayant pour objet de mettre en œuvre une recomposition spatiale du territoire d'une commune exposée au recul du trait de côte. Créé par la loi ELAN, **le PPA constitue l'outil contractuel privilégié pour mener à bien de telles opérations qui nécessitent la mise en place d'un partenariat fort entre toutes les parties prenantes au projet.** Ces dérogations peuvent également être employées dans le cadre d'une grande opération d'urbanisme (GOU), qualifiée par voie de délibération pour une opération prévue par un PPA. Au sein de la GOU, s'applique un régime dérogatoire au droit commun afin d'en faciliter la réalisation. Ce dispositif a été considérablement renforcé avec la loi « Climat et résilience » mais également la récente loi n° 2022-217 du 21 février 2022 relative à la différenciation, la décentralisation, la déconcentration et portant diverses mesures de simplification de l'action publique locale, dite « 3DS ».

En outre, **ces possibilités de dérogations sont uniquement mobilisables lorsque les constructions, ouvrages ou installations menacés par l'évolution du trait de côte ne peuvent pas être relocalisés au sein ou en continuité de l'urbanisation existante.**

Elles ne peuvent ensuite être accordées qu'après accord du représentant de l'Etat dans le département ou, s'agissant des dérogations applicables dans les espaces proches du rivage, après accord du ministre chargé de l'urbanisme, et, dans tous les cas, après avis de la commission départementale de la nature, des paysages et des sites. Ces dérogations sont également strictement limitées.

La dérogation au principe d'urbanisation en continuité n'est ainsi applicable qu'au-delà d'une bande d'un kilomètre à compter du rivage et l'extension de l'urbanisation des secteurs déjà urbanisés, qui ne pourra dépasser les caractéristiques d'un village, imposera qu'ils soient préalablement identifiés.

Par ailleurs, **ces dérogations ne peuvent pas être accordées en cas d'atteinte excessive à l'environnement ou aux paysages.**

Une clarification de l'articulation du régime spécifique au recul du trait de côte avec la zone des cinquante pas géométriques

L'habilitation de l'article 248 prévoit au point I. 5° la possibilité de prendre des mesures d'adaptation en outre-mer, en particulier pour la zone littorale dite des cinquante pas géométriques.

Au-delà de la première mesure susmentionnée, qui est prise pour l'articulation avec le processus de régularisation des occupations sans titre aux Antilles (**article 8**), sur le fondement de cette habilitation, **l'article 9** de l'ordonnance introduit une mesure visant à clarifier l'articulation du régime spécifique au recul du trait de côte avec la zone dite des cinquante pas géométriques qui fait office de bande littorale en outre-mer. **Cette disposition a pour objectif de rendre plus clair et explicite le régime juridique applicable dans les espaces non urbanisés de la zone 0-30 ans des communes d'outre-mer exposées au recul du trait de côte.**