

N° 254

# SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2017-2018

---

---

Enregistré à la Présidence du Sénat le 25 janvier 2018

## AVIS

PRÉSENTÉ

*au nom de la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du Règlement et d'administration générale (1) sur la proposition de loi relative au **développement durable des territoires littoraux**,*

Par M. Philippe BAS,

Sénateur

---

(1) Cette commission est composée de : M. Philippe Bas, *président* ; MM. François Pillet, Jean-Pierre Sueur, François-Noël Buffet, Jacques Bigot, Mmes Catherine Di Folco, Sophie Joissains, M. Arnaud de Belenet, Mme Nathalie Delattre, MM. Pierre-Yves Collombat, Alain Marc, *vice-présidents* ; M. Christophe-André Frassa, Mme Laurence Harribey, MM. Loïc Hervé, André Reichardt, *secrétaires* ; Mme Esther Benbassa, MM. François Bonhomme, Philippe Bonnacarrère, Mmes Agnès Canayer, Maryse Carrère, Josiane Costes, MM. Mathieu Darnaud, Marc-Philippe Daubresse, Mme Jacky Deromedi, MM. Yves Détraigne, Jérôme Durain, Mme Jacqueline Eustache-Brinio, MM. Jean-Luc Fichet, Pierre Frogier, Mmes Françoise Gatel, Marie-Pierre de la Gontrie, M. François Grosdidier, Mme Muriel Jourda, MM. Patrick Kanner, Éric Kerrouche, Jean-Yves Leconte, Sébastien Leroux, Henri Leroy, Mme Brigitte Lherbier, MM. Didier Marie, Hervé Marseille, Jean Louis Masson, Mme Marie Mercier, MM. Thani Mohamed Soilihi, Alain Richard, Simon Sutour, Mmes Lana Tetuanui, Catherine Troendlé, M. Dany Wattebled.

**Voir les numéros :**

Sénat : 717 (2016-2017), 243 et 244 (2017-2018)



---

## SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
LES CONCLUSIONS DE LA COMMISSION DES LOIS.....	5
EXPOSÉ GÉNÉRAL .....	7
<b>I. REPENSER L'AMÉNAGEMENT DES TERRITOIRES LITTORAUX, AUJOURD'HUI FRAGILISÉS PAR LE REcul DU TRAIT DE CÔTE .....</b>	<b>8</b>
A. LE REcul DU TRAIT DE CÔTE, UN PHÉNOMÈNE NATUREL EN VOIE D'ACCÉLÉRATION.....	8
B. LA NÉCESSITÉ DE REPENSER L'AMÉNAGEMENT DES TERRITOIRES LITTORAUX.....	10
<b>II. LA PROPOSITION DE LOI : FACILITER LE REcul STRATÉGIQUE DES ACTIVITÉS ET MODERNISER LA LOI « LITTORAL ».....</b>	<b>11</b>
A. CRÉER DES OUTILS AD HOC POUR FAIRE FACE AU REcul DU TRAIT DE CÔTE .....	12
B. ADAPTER LE DROIT DE L'URBANISME POUR UN AMÉNAGEMENT PLUS ÉQUILIBRÉ DES ESPACES LITTORAUX .....	15
<b>III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION : UNE PROPOSITION DE LOI INDISPENSABLE À L'AMÉNAGEMENT DURABLE ET RESPONSABLE DES TERRITOIRES LITTORAUX.....</b>	<b>16</b>
A. UN ENGAGEMENT ANCIEN DU SÉNAT, ATTENTIF AUX DIFFICULTÉS D'AMÉNAGEMENT DES TERRITOIRES LITTORAUX.....	16
B. RENFORCER LA COHÉRENCE DE LA PROPOSITION DE LOI.....	18
EXAMEN DES ARTICLES .....	19
<b>CHAPITRE II IDENTIFIER LE RISQUE DE REcul DU TRAIT DE CÔTE .....</b>	<b>20</b>
• <b>Article 3 Indemnisation rétroactive des interdictions définitives d'habitation ou d'utilisation d'un lieu résultant du risque de recul du trait de côte.....</b>	<b>20</b>
• <b>Article 4 (art. L. 562-1 et L. 562-2 du code de l'environnement ; art. L. 421-9 et L. 480-13 du code de l'urbanisme) Création de zones d'activité résiliente et temporaire (ZART).....</b>	<b>22</b>
• <b>Article 6 (art. L. 132-2 du code de l'urbanisme) Informations transmises par l'État aux communes ou à leurs groupements concernant les risques naturels prévisibles.....</b>	<b>23</b>
• <b>Article 7 (art. L. 125-5 du code de l'environnement) Information du preneur d'un bien sur le risque de recul du trait de côte .....</b>	<b>23</b>
• <b>Article 8 (art. L. 131-2 et L. 131-3 du code de l'urbanisme) Articulation entre la stratégie nationale de gestion intégrée du trait de côte et les documents d'urbanisme.....</b>	<b>24</b>

---

<b>CHAPITRE III ENCOURAGER LE DÉVELOPPEMENT DURABLE DES TERRITOIRES LITTORAUX</b> .....	26
• <i>Article 9</i> (art. L. 121-10 du code de l'urbanisme) <b>Adaptation des règles de construction dans les communes littorales</b> .....	26
• <i>Article 10</i> (art. L. 121-19 du code de l'urbanisme) <b>Motifs d'élargissement de la bande littorale</b> .....	29
• <i>Article 11</i> (art. L. 121-32 du code de l'urbanisme) <b>Coordination relative au régime des enquêtes publiques</b> .....	30
• <i>Article 13</i> (art. L. 215-8 et L. 210-1 du code de l'urbanisme) <b>Ouverture aux établissements publics fonciers de l'État du droit de préemption dans les espaces naturels sensibles</b> .....	32
• <i>Article 14</i> (art. L. 3211-16-1 [nouveau] du code général de la propriété des personnes publiques) <b>Interdiction d'aliéner les immeubles du domaine privé dans les zones d'activité résiliente et temporaire</b> .....	33
• <i>Article 15</i> (section 2 du chapitre VII du titre VI du livre V et articles L. 567-2 et L. 567-3 [nouveaux] du code de l'environnement) <b>Actions et opérations d'aménagement, constitution de réserves foncières et procédures de préemption pour s'adapter au recul du trait de côte</b> .....	36
• <i>Article 16</i> (sections 3 et 4 [nouvelles] du chapitre VII du titre VI du livre V et articles L. 567-4 à L. 567-28 [nouveaux] du code de l'environnement) <b>Régime juridique du bail réel immobilier littoral (BRILi)</b> .....	37
• <i>Article 19</i> (art. L. 3232-1-2 du code général des collectivités territoriales) <b>Soutien des départements aux comités de pêche et de la conchyliculture</b> .....	41
<b>EXAMEN EN COMMISSION</b> .....	45
<b>AMENDEMENTS PRÉSENTÉS PAR LA COMMISSION DES LOIS</b> .....	51
<b>ANNEXE : LES RÈGLES DE LA LOI « LITTORAL » EN MATIÈRE D'URBANISME</b> .....	53

## LES CONCLUSIONS DE LA COMMISSION DES LOIS

Réunie le mardi 23 janvier 2018 sous la présidence de **M. François Pillet**, vice-président, la commission des lois a examiné le rapport pour avis de son président, **M. Philippe Bas**, sur la proposition de loi n° 717 (2016-2017) relative au développement durable des territoires littoraux, présentée par MM. Michel Vaspard et plusieurs de ses collègues.

Cette proposition de loi, qui reprend presque intégralement le texte d'une autre proposition de loi adoptée par le Sénat le 11 janvier 2017, poursuit **deux objectifs complémentaires** : créer des outils *ad hoc* pour **maintenir les activités humaines dans les espaces menacés par le recul du trait de côte**, d'une part, **adapter la loi « littoral »** du 3 janvier 1986 pour permettre un aménagement durable et équilibré des espaces côtiers, d'autre part.

Comme l'a rappelé le rapporteur pour avis, le Sénat s'engage depuis de nombreuses années pour **surmonter les difficultés chroniques d'aménagement des territoires littoraux**.

L'**article 9** de la proposition de loi, qui permet de déroger sous certaines conditions au principe de l'urbanisation en continuité, lui a semblé **équilibré** : il concilie de manière satisfaisante la maîtrise de l'urbanisation sur les littoraux, leur nécessaire adaptation à la montée des eaux et la limitation de la destruction d'espaces agricoles et naturels. Il autorise ainsi **le comblement des « dents creuses »** et **le repli stratégique d'activités vers l'arrière-pays**, tout en prévoyant de nombreux garde-fous comme la nécessité d'obtenir l'accord du préfet.

**Saisie pour avis de 13 des 19 articles de la proposition de loi**, la commission a adopté **cinq amendements** de son rapporteur pour avis visant à :

- **supprimer l'article 14**, qui présentait des risques d'inconstitutionnalité en interdisant aux personnes publiques d'aliéner certains biens de leur domaine privé ;

- **améliorer le régime du bail réel immobilier littoral (BRILi)**, qui permettra de maintenir les activités humaines dans les espaces menacés par le recul du trait de côte (**article 16**).

**Sous réserve de l'adoption de ses amendements**, la commission a donné un **avis favorable** à l'adoption des articles de la proposition de loi relative au développement durable des territoires littoraux dont elle s'est saisie pour avis.



---

Mesdames, Messieurs,

Il y a à peine plus d'un an, le 11 janvier 2017, le Sénat adoptait en première lecture la proposition de loi *portant adaptation des territoires littoraux au changement climatique* de nos anciens collègues députés Bruno Le Roux et Pascale Got.

Saisie pour avis, votre commission des lois avait contribué à enrichir ce texte en proposant seize amendements, dont quinze avaient été retenus par la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable puis par le Sénat.

La proposition de loi fut ensuite adoptée, avec modifications, en deuxième lecture par l'Assemblée nationale le 31 janvier 2017, soit peu de temps avant la suspension des travaux du Parlement en séance plénière et les élections présidentielle et législatives.

Une nouvelle législature ayant débuté, notre collègue Michel Vaspert, le président Bruno Retailleau et votre rapporteur pour avis ont déposé une nouvelle proposition de loi n° 717 (2016-2017) *relative au développement durable des territoires littoraux*, qui a été envoyée au fond à la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable, et inscrite à l'ordre du jour du Sénat les mardi 30 et mercredi 31 janvier 2018.

Comme l'indique son exposé des motifs, cette proposition de loi reprend fidèlement le texte adopté par le Sénat le 11 janvier 2017, à l'exception d'une disposition qui était destinée à faciliter l'implantation des zones d'activité économique dans les espaces littoraux.

Les enjeux sont majeurs pour les territoires littoraux français, qui représentent 18 455 kilomètres de côtes, dont 12 602 kilomètres outre-mer.

Ces territoires sont aujourd'hui fragilisés par le recul de la limite entre la terre et l'eau, encore appelé « *recul du trait de côte* », et par la multiplication des épisodes climatiques extrêmes, comme l'ouragan Irma qui a meurtri les îles de Saint-Barthélemy et de Saint-Martin au mois de septembre 2017 ou les tempêtes Carmen et Eleanor qui ont frappé la

métropole au mois de janvier 2018. Il est ainsi urgent de moderniser le droit qui s’y applique, sans remettre en cause les garanties de la loi « littoral »<sup>1</sup>.

Votre commission des lois s’est saisie pour avis de treize des dix-neuf articles de la proposition de loi, qui concernent pour l’essentiel le droit de l’urbanisme et les outils juridiques à créer pour faire face au recul du trait de côte.

Au bénéfice de quelques ajustements, elle a donné un avis favorable à son adoption, qu’elle juge indispensable pour permettre l’aménagement durable et responsable des territoires littoraux.

## I. REPENSER L’AMÉNAGEMENT DES TERRITOIRES LITTORAUX, AUJOURD’HUI FRAGILISÉS PAR LE RECU DU TRAIT DE CÔTE

Phénomène ancien, le recul du trait de côte est aujourd’hui en voie d’accélération. Il nécessite de repenser l’aménagement des territoires littoraux afin de garantir la pérennité des logements et des activités économiques qu’ils accueillent.

### A. LE RECU DU TRAIT DE CÔTE, UN PHÉNOMÈNE NATUREL EN VOIE D’ACCÉLÉRATION

Le recul du trait de côte n’est pas un phénomène nouveau : le niveau de la mer s’est élevé de 15 centimètres au cours du XX<sup>ème</sup> siècle. **Entre 1949 et 2005, 26 kilomètres carrés de littoraux métropolitains ont été submergés par les eaux, ce qui représente 3 100 stades de football**<sup>2</sup>.

Historiquement, des **ouvrages de défense contre la mer** ont été édifiés pour faire face à la montée des eaux (digues, murs de pierres, enrochements, épis rocheux, rechargements des plages en sable, etc.).

Ces constructions, qui couvrent aujourd’hui près de 20 % du littoral français, sont toutefois coûteuses : à titre d’exemple, la réfection, depuis 2012, des digues de l’Île de Ré (Charente-Maritime) représente 45 millions d’euros d’investissement, dont 60 % à la charge des collectivités territoriales<sup>3</sup>.

**Dans certains cas, les ouvrages contre la mer ont même été contreproductifs en accentuant les déséquilibres du transport sédimentaire.** Surtout, ils semblent insuffisants face à l’accélération de la

---

<sup>1</sup> Loi n° 86-2 du 3 janvier 1986 relative à l’aménagement, la protection et la mise en valeur du littoral, dont la plupart des dispositions sont aujourd’hui codifiées aux articles L. 121-1 à L. 121-51 du code de l’urbanisme.

<sup>2</sup> « Développer la connaissance et l’observation du trait de côte », ministère de la transition écologique et solidaire, février 2016.

Ce document est consultable à l’adresse suivante : [www.developpement-durable.gouv.fr](http://www.developpement-durable.gouv.fr).

<sup>3</sup> Source : Chambre régionale des comptes de Nouvelle-Aquitaine, « Les collectivités littorales aquitaines face aux défis de l’urbanisation et de la montée des risques naturels », mai 2017, p. 17. Ce rapport est consultable à l’adresse suivante : [www.ccomptes.fr](http://www.ccomptes.fr).

---

**montée des eaux, phénomène aujourd’hui accentué par le réchauffement climatique et la fonte des glaciers.**

Le groupe intergouvernemental d’experts sur l’évolution du climat (GIEC) estime ainsi que le niveau marin pourrait augmenter de 20 à 40 centimètres d’ici 2050 et de 30 à 80 centimètres d’ici 2100.

À ce jour, **un quart des côtes françaises sont soumises à érosion, même si les littoraux sont affectés de manière variable par ce phénomène** : 70 % du littoral du Nord-Pas-de-Calais et 60 % des côtes normandes sont concernés par le recul du trait de côte, contre 10 % des rivages de Corse et d’Ille-et-Vilaine<sup>1</sup>.

Réalisées sur **les 650 kilomètres du littoral aquitain**, les estimations les plus précises n’incitent guère à l’optimisme :

- de la Pointe du Médoc à l’embouchure de l’Adour, ses **côtes sableuses** pourraient reculer de 50 mètres d’ici 2050. En Aquitaine, le littoral sableux pourrait ainsi perdre l’équivalent de **1 873 terrains de football** et plus de 2 600 logements seraient menacés ;

- moins touchées par l’érosion, ses **côtes rocheuses**, de l’embouchure de l’Adour à celle de la Bidassoa, reculeraient de 25 mètres d’ici 2050, ce qui entraînerait la perte de l’équivalent de **104 terrains de football** et menacerait plus de 2 800 logements.

**Au total, la pérennité de plus 5 400 logements aquitains serait donc remise en cause par le recul du trait de côte**<sup>2</sup>. Situé à 200 mètres du rivage lors de sa construction en 1967, **l’immeuble *Le Signal*** à Soulac-sur-Mer (Gironde) n’est plus qu’à une quinzaine de mètres de l’océan, ce qui a justifié son évacuation en janvier 2014.

Les biens submergés par les eaux incorporent mécaniquement le **domaine public maritime de l’État**<sup>3</sup>, ce qui laisse les anciens propriétaires totalement démunis face à ce phénomène naturel et justifie la mobilisation des pouvoirs publics.

Enfin, la situation des territoires littoraux est aggravée par les **tempêtes de grande ampleur** : après celles de 2013 et 2014, le recul du trait de côte à Lacanau (Gironde) a atteint dès mars 2014 le niveau prévu pour 2040<sup>4</sup>.

**L’ouragan Irma**, qui a meurtri les îles de Saint-Barthélemy et de Saint-Martin au mois de septembre 2017, et les **tempêtes Carmen et Eleanor**,

---

<sup>1</sup> « Plaidoyer pour une décentralisation de la loi Littoral : un retour aux origines », rapport d’information n° 297 (2013-2014) de Mme Odette Herviaux et de M. Jean Bizet, fait au nom de la commission de l’aménagement du territoire et du développement durable du Sénat, p. 83.

Ce rapport est consultable à l’adresse suivante : <https://www.senat.fr/rap/r13-297/r13-2971.pdf>.

<sup>2</sup> Source : Observatoire de la côte aquitaine.

<sup>3</sup> Domaine régi par les articles L. 2111-4 et L. 2111-5 du code général de la propriété des personnes publiques.

<sup>4</sup> « Les collectivités littorales aquitaines face aux défis de l’urbanisation et de la montée des risques naturels », op.cit., p. 7.

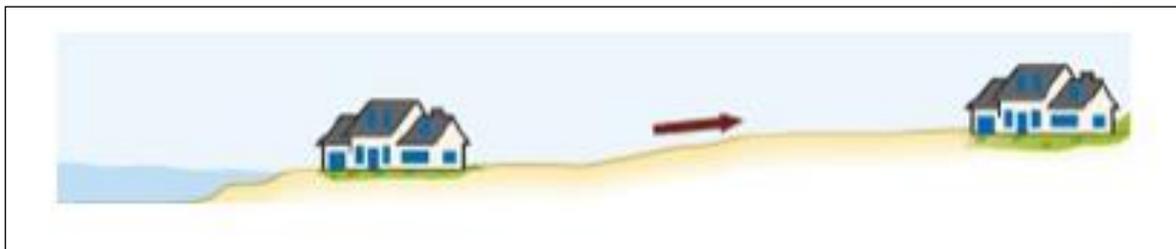
qui ont frappé la côté atlantique de la métropole début janvier 2018, ont tragiquement rappelé la **vulnérabilité des territoires littoraux face à ces phénomènes climatiques à forte intensité.**

### **B. LA NÉCESSITÉ DE REPENSER L'AMÉNAGEMENT DES TERRITOIRES LITTORAUX**

Face à l'aggravation de ces phénomènes naturels, une **stratégie nationale de gestion intégrée du trait de côte** a été élaborée en 2012 et doit aujourd'hui être déclinée à l'échelle locale.

Certaines collectivités territoriales privilégient un **recul stratégique de leurs activités consistant à organiser le repli des constructions menacées en direction de l'arrière-pays.**

#### **Le recul stratégique des activités**



Source : « Propositions pour une stratégie nationale de gestion du trait de côte, du recul stratégique et de la défense contre la mer, partagée entre l'État et les collectivités territoriales », rapport de M. Alain Cousin, remis au ministre de l'environnement, de l'énergie et de la mer en novembre 2011<sup>1</sup>.

Considérée comme l'un des sept secteurs les plus vulnérables du littoral aquitain, la **commune de Lacanau (Gironde)** a par exemple engagé une réflexion pour replier ses activités vers l'arrière-pays d'ici 2040. Cette stratégie concerne 1 200 logements et une centaine de commerces répartis sur 26 hectares, pour un coût compris entre 250 et 600 millions d'euros.

**Surtout, la loi « littoral » de 1986<sup>2</sup> rend beaucoup plus difficile la construction de nouveaux bâtiments en direction de l'arrière-pays.** Comme l'a souligné notre collègue Michel Vaspart, « *vieille de plus de trente ans, (cette loi) a été rédigée à une époque où les risques liés au changement climatique n'étaient pas pris en compte. Elle constitue aujourd'hui un frein à la relocalisation des activités menacées par le recul du trait de côte. On se retrouve dans la situation paradoxale où des collectivités ayant élaboré des stratégies*

<sup>1</sup> Ce rapport est consultable à l'adresse suivante :

<http://www.ladocumentationfrancaise.fr/var/storage/rapports-publics/114000656.pdf>.

<sup>2</sup> Loi n° 86-2 du 3 janvier 1986 précitée, dont la plupart des dispositions sont aujourd'hui codifiées aux articles L. 121-1 à L. 121-51 du code de l'urbanisme et sont présentées en annexe au présent rapport.

---

*locales pour faire face à l'érosion côtière sont actuellement bloquées pour les mettre en œuvre ! »<sup>1</sup>.*

Plus largement, **les élus des territoires littoraux sont dans l'impossibilité d'organiser l'aménagement de leurs communes face à des jurisprudences instables et parfois contradictoires.** Pour reprendre les mots de notre ancienne collègue Odette Herviaux et de notre collègue Jean Bizet, les élus « *ont perdu le pouvoir d'impulser une vision sur le bord de mer : au lieu d'être une zone d'aménagement du territoire, le littoral est devenu le terrain d'une confrontation juridictionnelle entre des intérêts divergents* »<sup>2</sup>.

**Il ne s'agit pas de remettre en cause la loi « littoral », qui a contribué à la préservation de nos côtes face à un risque d'urbanisation incontrôlée, mais de constater qu'elle n'est plus adaptée aux nouveaux enjeux d'aménagement de ces territoires.**

Alors ministre du logement et de l'habitat durable, Mme Emmanuelle Cosse partageait ce constat en déclarant devant le Sénat que les auteurs de la loi « littoral » de 1986 « *ont laissé une forte place à l'interprétation pour que le cadre juridique puisse être adapté avec souplesse aux évolutions dans le temps des territoires. Or, il faut très honnêtement le reconnaître, l'administration française (a) beaucoup de mal à agir dans un cadre basé sur l'interprétation et la jurisprudence, d'où les difficultés concrètes d'application que nous rencontrons* »<sup>3</sup>.

## **II. LA PROPOSITION DE LOI : FACILITER LE REcul STRATÉGIQUE DES ACTIVITÉS ET MODERNISER LA LOI « LITTORAL »**

La proposition de loi n° 717 (2016-2017) *relative au développement durable des territoires littoraux*, présentée par notre collègue Michel Vaspard, le président Bruno Retailleau et votre rapporteur pour avis, poursuit deux objectifs complémentaires : créer des outils *ad hoc* pour maintenir les activités humaines dans les espaces menacés par le recul du trait de côte, d'une part, adapter la loi « littoral » pour permettre un aménagement durable et équilibré des espaces côtiers, d'autre part.

---

<sup>1</sup> Rapport n° 266 (2016-2017) fait au nom de la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable du Sénat sur la proposition de loi portant adaptation des territoires littoraux au changement climatique, p. 26.

Ce rapport est consultable à l'adresse suivante : <http://www.senat.fr/rap/l16-266/l16-2661.pdf>.

<sup>2</sup> « Plaidoyer pour une décentralisation de la loi Littoral : un retour aux origines », op.cit., p. 9.

<sup>3</sup> Compte rendu intégral de la séance du Sénat du 11 janvier 2017, consultable à l'adresse suivante : <http://www.senat.fr/seances/s201701/s20170111/s20170111010.html>.

### **A. CRÉER DES OUTILS AD HOC POUR FAIRE FACE AU REcul DU TRAIT DE CÔTE**

La proposition de loi reprend les outils *ad hoc* qu'avaient proposés nos anciens collègues députés Bruno Le Roux et Pascale Got et que le Sénat avait approuvés au mois de janvier 2017.

Il s'agit de créer un **cadre juridique cohérent qui permettrait de s'adapter au recul du trait de côte** en protégeant les habitations et activités concernées.

Pour l'ensemble du territoire, l'État aurait l'obligation de porter à la connaissance des communes ou de leurs groupements compétents en matière d'urbanisme un **document synthétisant les risques naturels** recensés dans leur périmètre (**article 6**).

Dans les espaces menacés de submersion marine, le préfet pourrait créer des **zones d'activité résiliente et temporaire (ZART)**, sur proposition d'une collectivité territoriale ou d'un groupement de collectivités territoriales<sup>1</sup> (**article 4**).

Selon les informations recueillies par votre rapporteur pour avis, **une trentaine de communes seraient intéressées par cet instrument innovant.**

**Trois instruments** sont ensuite prévus pour faire face à la montée des eaux et **permettre le maintien, aussi longtemps que possible, des logements et des activités économiques dans ces zones.**

Tout d'abord, les personnes publiques ou privées menacées par le recul du trait de côte bénéficieraient d'un **droit d'information renforcé**. Pour un bien se situant dans une ZART, le dossier de diagnostic technique annexé à la promesse de vente ou au bail serait complété par des informations techniques complémentaires à destination de l'acheteur ou du locataire (**article 7**).

Ensuite, un **droit de préemption spécifique** serait créé au sein des zones d'activité temporaire et résiliente (**article 15**). Face au risque de submersion marine, les propriétaires pourraient décider de vendre leur bien et de négocier son prix avec une personne publique, qui bénéficierait alors d'un droit de priorité sur les autres acheteurs. Il s'agit de **faciliter un transfert de risques des habitants ou des commerçants de la ZART vers des personnes publiques.**

Dans la même logique, l'État, les collectivités territoriales et leurs groupements ainsi que les établissements publics fonciers auraient l'interdiction d'aliéner les immeubles de leur domaine privé situés dans une ZART (**article 14**).

---

<sup>1</sup> En pratique, ces zones d'activité résiliente et temporaire seraient créées au sein des plans de prévention des risques naturels prévisibles (PPRNP), qui s'imposent aux plans locaux d'urbanisme.

Enfin, la proposition de loi tend à inciter les personnes publiques volontaires à acquérir des biens menacés par l'érosion puis à les remettre temporairement à disposition des particuliers, en prévoyant la création d'un nouveau contrat d'occupation domaniale, appelé **bail réel immobilier littoral (BRILi)**, pour les biens du domaine privé des personnes publiques situés dans les zones d'activité temporaire et résiliente.

Ce bail permettrait au **preneur** (une personne privée ou publique) de conserver la jouissance du bien tout en respectant des obligations contractuelles fixées par le **bailleur** (État, établissements publics fonciers, sociétés publiques locales d'aménagement ou de construction, collectivités territoriales ou leurs groupements).

La durée du BRILi serait comprise **entre 5 et 99 ans**, sans pouvoir dépasser celle pendant laquelle des constructions peuvent être implantées, déplacées ou utilisées dans la ZART.

**Les clauses du BRILi seraient adaptées au risque de recul du trait de côte**, le contrat étant rompu de manière anticipée dans l'hypothèse où le niveau des eaux s'élèverait plus rapidement que prévu.

#### Un exemple concret des possibilités offertes par la proposition de loi<sup>1</sup>

Sur proposition de la commune concernée, le préfet décide **en 2020 la création d'une ZART permettant un maintien temporaire d'activité jusqu'en 2050**, date à laquelle la zone pourrait être submergée par les eaux.

Un particulier possède une maison située dans la ZART. Informé de l'existence de ce risque naturel, il décide de vendre son bien. **La commune utilise alors son droit de préemption** et rachète la maison, qui intègre son domaine privé et devient inaliénable.

**Souhaitant se maintenir dans la maison, le particulier (preneur) sollicite la conclusion d'un bail réel immobilier littoral (BRILi) avec la commune (bailleur)**. Celle-ci en est d'accord. Le contrat est signé en 2020 et court jusqu'en 2050, date prévisionnelle de la submersion<sup>2</sup>. Deux hypothèses sont alors prévues :

- **la zone n'est pas submergée avant 2050. Le bail arrive à son terme**, sauf résiliation anticipée, et peut être prorogé si le délai de maintien de l'activité fixé par la ZART est lui-même prolongé, par exemple jusqu'en 2060 ;

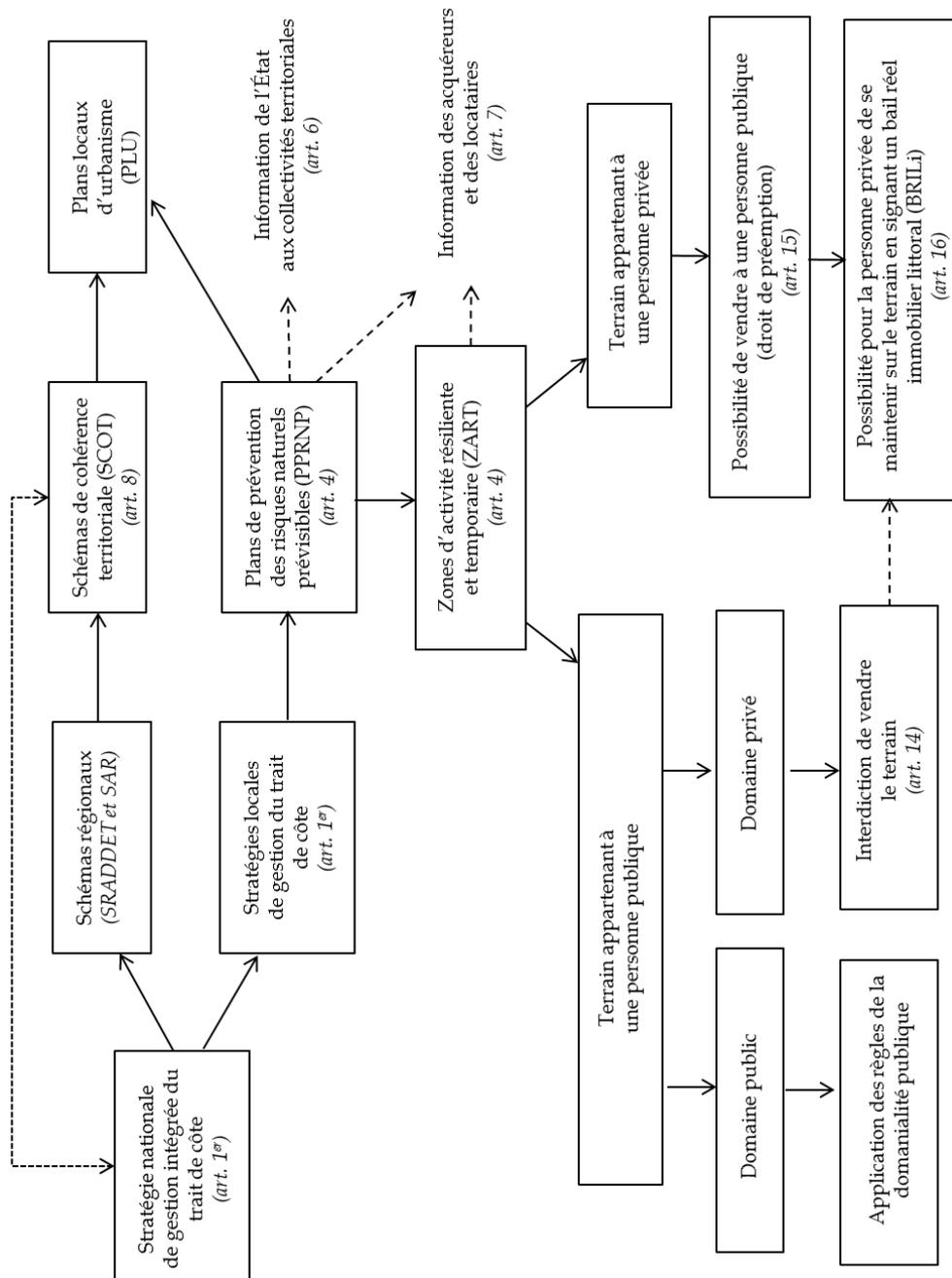
- **le délai de maintien d'activité fixé par la ZART est trop optimiste et la zone est submergée dès 2040. Le BRILi s'éteint alors automatiquement** : le particulier (preneur) quitte les lieux, cesse de payer ses loyers et démolit les installations qu'il a construites depuis 2020 (abri de jardin, garage, etc.). Le cas échéant, il pourrait bénéficier d'une indemnité versée par le « fonds Barnier » prévu à l'article L. 561-3 du code de l'environnement.

Submergée par les eaux en 2040, la maison intègre, *de facto*, le domaine public maritime de l'État.

<sup>1</sup> Source : avis n° 246 (2016-2017) de votre rapporteur, op.cit., p. 18.

<sup>2</sup> Soit une durée globale de 30 ans respectant les délais fixés par la zone d'activité résiliente et temporaire (ZART).

**Dispositif de la proposition de loi (vue synthétique)**



Source : commission des lois, à partir de l'avis n° 246 (2016-2017) précité, p. 20

Enfin, l'article 3 de la proposition de loi vise à indemniser, de manière rétroactive, les propriétaires de l'immeuble *Le Signal* à Soulac-sur-Mer (Gironde).

---

## **B. ADAPTER LE DROIT DE L'URBANISME POUR UN AMÉNAGEMENT PLUS ÉQUILIBRÉ DES ESPACES LITTORAUX**

La proposition de loi tend également à **moderniser la loi « littoral » de 1986** pour permettre un aménagement équilibré et durable des espaces côtiers.

**Son article 9 prévoit ainsi de déroger à l'une des règles de la loi « littoral », l'urbanisation en continuité, dans quatre hypothèses précisément définies :**

- combler les « **dents creuses** » dans les hameaux existants en autorisant une construction sur une parcelle libre située au milieu de deux terrains construits. Cela permettrait de densifier les hameaux actuels, dans les « *proportions en hauteur et en volume du bâti existant* », plutôt que d'en créer de hameaux, comme le prévoit la législation en vigueur, et donc d'éviter la destruction d'espaces naturels et agricoles ;

- autoriser la **relocalisation** de bâtiments situés dans une zone d'activité résiliente et temporaire (ZART), afin de répondre aux difficultés rencontrées par des communes, comme Lacanau (Gironde), dans l'organisation du repli stratégique de leurs activités ;

- admettre toutes les constructions ou installations liées aux **activités agricoles, forestières ou aux cultures marines**, y compris celles qui ne sont pas incompatibles avec le voisinage de zones habitées<sup>1</sup>. Concrètement, cette dérogation vise à faciliter la construction de bâtiments (serres, hangars, points de vente, bâtiments de stockage, *etc.*) indispensables au développement de ces activités et donc à la vitalité des territoires littoraux ;

- permettre l'édification d'**annexes de taille limitée** à proximité d'un bâtiment existant afin d'aligner le droit des espaces littoraux sur celui des territoires de montagne<sup>2</sup>. La taille maximale de ces annexes serait fixée par décret et, selon votre rapporteur pour avis, elle ne saurait dépasser 20 mètres carrés.

L'ensemble de ces mesures serait strictement encadré par **cinq garde-fous**, l'objectif étant de prévenir toute urbanisation excessive du littoral.

Seraient ainsi prévus : l'accord du préfet, l'avis de la commission départementale de la nature, des paysages et des sites (CNDPS), la nécessité de modifier les documents d'urbanisme<sup>3</sup>, l'application des règles de

---

<sup>1</sup> Alors, qu'en l'état du droit, ce type de constructions peut uniquement déroger au principe de l'urbanisation en continuité lorsqu'elles sont incompatibles avec le voisinage de zones habitées.

<sup>2</sup> Actuel article L. 122-5 du code de l'urbanisme, dans sa rédaction issue de la loi n° 2016-1888 du 28 décembre 2016 de modernisation, de développement et de protection des territoires de montagne.

<sup>3</sup> Cette modification des schémas de cohérence territoriale (SCoT) et des plans locaux d'urbanisme (PLU) peut être réalisée à partir des procédures simplifiées prévues par le code de l'urbanisme.

protection de la bande littorale des cent mètres<sup>1</sup> et des espaces proches du rivage<sup>2</sup> et, enfin, l'interdiction de modifier la destination d'une annexe ou d'une installation liée aux activités agricoles, forestières ou aux cultures marines.

Contrairement au texte adopté par le Sénat le 11 janvier 2017, la proposition de loi ne prévoit **aucune dérogation destinée à faciliter l'implantation des zones d'activité économique** dans les espaces côtiers, dans un esprit d'apaisement après les controverses suscitées par l'adoption de cette disposition et pour démontrer la **volonté des auteurs d'adapter, et non de remettre en cause, la loi « littoral »**.

Enfin, diverses mesures de coordination au sein du code de l'urbanisme sont prévues pour actualiser les motifs d'élargissement de la bande des cent mètres (**article 10**), prendre en compte l'évolution du régime des enquêtes publiques (**article 11**) et étendre le droit de préemption des établissements publics fonciers de l'État (**article 13**).

La proposition de loi tend également à corriger une maladresse de la loi NOTRe<sup>3</sup> en permettant aux départements de soutenir les comités de pêche et de la conchyliculture (**article 19**).

### III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION : UNE PROPOSITION DE LOI INDISPENSABLE À L'AMÉNAGEMENT DURABLE ET RESPONSABLE DES TERRITOIRES LITTORAUX

#### A. UN ENGAGEMENT ANCIEN DU SÉNAT, ATTENTIF AUX DIFFICULTÉS D'AMÉNAGEMENT DES TERRITOIRES LITTORAUX

**Menacés par la hausse du niveau de la mer, les territoires littoraux connaissent aujourd'hui des difficultés d'aménagement chroniques, qu'il convient de surmonter au plus vite.**

**Aux côtés des élus locaux, le Sénat s'est engagé dans cette voie depuis de nombreuses années**, notamment avec la publication du rapport « *Plaidoyer pour une décentralisation de la loi Littoral : un retour aux origines* »<sup>4</sup> (2014), dont les principaux constats semblent aujourd'hui faire consensus.

---

<sup>1</sup> Cette bande littorale étant par nature inconstructible, sauf pour les services publics ou activités économiques exigeant la proximité immédiate de l'eau comme les fermes aquacoles (articles L. 121-16 à L. 121-20 du code de l'urbanisme).

<sup>2</sup> Espaces dans lesquels les constructions sont autorisées de manière « limitée, justifiée et motivée » (articles L. 121-13 à L. 121-15 du code de l'urbanisme).

<sup>3</sup> Loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République.

<sup>4</sup> Rapport d'information de notre ancienne collègue Odette Herviaux et de notre collègue Jean Bizet, fait au nom de la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable du Sénat, op. cit.

Outre l'adoption en première lecture de la proposition de la loi de nos anciens collègues députés Bruno Le Roux et Pascale Got (2017), le Sénat a voté plusieurs amendements en ce sens lors des débats relatifs au projet de loi d'avenir pour l'agriculture, l'alimentation et la forêt<sup>1</sup> (2014) et au projet de loi NOTRe<sup>2</sup> (2015).

**À chaque fois, les débats se sont avérés relativement consensuels, la majorité des élus des territoires littoraux reconnaissant les difficultés rencontrées par leurs administrés dans l'aménagement des parcelles côtières.**

Comme l'a souligné notre ancien collègue Michel Le Scouarnec, *« l'urbanisation des hameaux (...) aurait mérité une loi à elle seule. Cela étant, je salue la volonté très largement exprimée de trouver un consensus sur cette question afin d'apporter une réponse aux véritables drames humains vécus sur nos territoires. Contrairement aux idées reçues, il s'agit non pas de spéculateurs déçus dans leurs espérances, mais bien de personnes qui, du jour au lendemain, se trouvent privées de leur bien »*<sup>3</sup>.

Au-delà des discours, **les Gouvernements successifs ont refusé d'ouvrir le débat sur la loi « littoral », la considérant comme un « totem » impossible à modifier. Pourtant, trente ans après son adoption, ce texte doit être modernisé, à partir d'un débat serein et objectif, ce à quoi s'emploie la proposition de loi.**

**Ce constat sénatorial semble d'ailleurs largement partagé par le Président de la République**, qui a déclaré devant le congrès des maires le 24 novembre dernier : *« qu'y a-t-il de commun entre un centre-bourg, une métropole, une commune qui relève de la loi Montagne ou celle qui relève toute entière de la loi Littoral de manière parfois totalement inadaptée ? Des rigidités pensées pour parfois toute une catégorie alors que ça ne correspond pas à la réalité locale ! Des spécificités qui parfois créent d'autres contraintes, cela aussi, nous devons le changer (...). Hier, la maire de Piana me disait : "Moi, ma commune toute entière est dans la loi Littoral. Comme j'ai des calanques, je suis pour partie dans la loi Montagne et j'ai la moitié de la commune qui n'est concernée au fond, ni par l'un, ni par l'autre. Ce sont des contraintes partout. Cela coûte cher, cela empêche des projets de développement" . »*<sup>4</sup>

**Pour répondre à ce constat partagé, l'article 9 de la proposition de loi comporte des dispositions mesurées en faveur d'un aménagement durable et équilibré des territoires littoraux.**

Les cinq garde-fous prévus, et notamment la nécessité d'obtenir l'accord du préfet, permettent de concilier la maîtrise de l'urbanisation sur

---

<sup>1</sup> Devenu la loi n° 2014-1170 du 13 octobre 2014 d'avenir pour l'agriculture, l'alimentation et la forêt.

<sup>2</sup> Devenu la loi n° 2015-991 du 7 août 2015 précitée.

<sup>3</sup> Compte rendu intégral de la séance du Sénat du 11 janvier 2017, consultable à l'adresse suivante : <http://www.senat.fr/seances/s201701/s20170111/s20170111010.html>.

<sup>4</sup> Ce discours est consultable au lien suivant : <http://www.elysee.fr/declarations/article/discours-du-president-de-la-republique-emmanuel-macron-au-100-congres-des-maires-de-france/>.

les littoraux, d'une part, et l'assouplissement du principe de l'urbanisation en continuité, d'autre part, afin de s'adapter à la montée des eaux et de limiter la consommation d'espaces agricoles et naturels.

## **B. RENFORCER LA COHÉRENCE DE LA PROPOSITION DE LOI**

Votre commission a adopté **cinq amendements de son rapporteur pour avis** afin de renforcer la cohérence du texte.

Elle propose ainsi de **supprimer l'article 14**, qui interdirait à la plupart des personnes publiques d'aliéner les biens de leur domaine privé situés dans une zone d'activité résiliente et temporaire (ZART).

Cette disposition, qui réduirait substantiellement les marges de manœuvre des collectivités territoriales, présente une grande fragilité sur le plan constitutionnel car elle porte une **atteinte disproportionnée au droit de propriété des personnes publiques** garanti par l'article 17 de la Déclaration des droits de l'Homme et du citoyen de 1789.

Dans la même logique, votre commission propose d'**assurer la cohérence calendaire de l'article 8**, qui prévoit l'intégration du recul du trait de côte dans le schéma de cohérence territoriale (SCoT) lorsque cette problématique n'est pas traitée par le schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires (SRADDET). Concrètement, votre commission a différé l'entrée en vigueur de cette disposition au 28 juillet 2019, date butoir pour l'élaboration des SRADDET.

Enfin, elle a souhaité **améliorer le régime du bail réel immobilier littoral (BRILi) (article 16)** en :

- incluant dans son périmètre les sociétés publiques locales d'aménagement d'intérêt national (SPLA-IN), créées par la loi n° 2017-257 du 28 février 2017<sup>1</sup> ;

- rappelant que preneur peut librement jouir des biens faisant l'objet du bail ;

- assouplissant les modalités de cession au bailleur des constructions et améliorations que le preneur a réalisées durant le contrat.

\*

**Au bénéfice de ces observations et sous réserve de l'adoption de ses amendements, votre commission a donné un avis favorable à l'adoption des articles de la proposition de loi dont elle s'est saisie.**

---

<sup>1</sup> Loi relative au statut de Paris et à l'aménagement métropolitain.

Les SPLA-IN se distinguent des SPLA classiques : l'État peut entrer dans leur capital pour mener des opérations d'aménagement avec les collectivités territoriales volontaires.

## EXAMEN DES ARTICLES

L'examen des articles dresse une **présentation synthétique des enjeux des treize articles** de la proposition de loi *relative au développement durable des territoires littoraux* dont votre commission des lois s'est saisie pour avis.

Pour davantage de précisions, il est possible de se reporter à **l'avis n° 246 (2016-2017) fait par votre rapporteur** sur la proposition de loi *portant adaptation des territoires littoraux au changement climatique*, adoptée par le Sénat le 11 janvier 2017<sup>1</sup>.

**Tableau de concordance**  
(articles dont la commission des lois s'est saisie pour avis)

Articles de la PPL relative au développement durable des territoires (en cours d'examen)	Thèmes	Articles de la PPL portant adaptation des territoires littoraux au changement climatique (adoptée par le Sénat le 11 janvier 2017)	Pages correspondantes de l'avis n° 246 (2016-2017)
3	Indemnisation du risque de recul du trait de côte	2 bis	27 à 31
4	Création de zones d'activité résiliente et temporaire (ZART)	3	32 à 39
6	Informations transmises par l'État concernant les risques naturels prévisibles	5	38 et 39
7	Information du preneur d'un bien sur le risque de recul du trait de côte	5 bis	39 à 41
8	Articulation entre la stratégie nationale de gestion intégrée du trait de côte et les documents d'urbanisme	7	41 à 44
9	Adaptation des règles de construction dans les communes littorales	9 A	49 à 51
10	Motifs d'élargissement de la bande littorale	9 B	- (article inséré à l'initiative de la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable)

<sup>1</sup> Cet avis est consultable à l'adresse suivante : <http://www.senat.fr/rap/a16-246/A16-2461.pdf>.

Articles de la PPL relative au développement durable des territoires (en cours d'examen)	Thèmes	Articles de la PPL portant adaptation des territoires littoraux au changement climatique (adoptée par le Sénat le 11 janvier 2017)	Pages correspondantes de l'avis n° 246 (2016-2017)
11	Coordination relative au régime des enquêtes publiques	9 C	- (article issu d'un amendement adopté en séance publique)
13	Préemption dans les espaces naturels sensibles	9 bis	51 à 53
14	Interdiction d'aliénation dans les ZART	10	53 à 57
15	Préemption et réserves foncières pour s'adapter au recul du trait de côte	11	57 à 61
16	Bail réel immobilier littoral (BRILi)	12	62 à 69
19	Soutien des départements aux comités de pêche et de la conchyliculture	15	- (article issu d'un amendement adopté en séance publique)

## CHAPITRE II IDENTIFIER LE RISQUE DE REcul DU TRAIT DE CÔTE

### *Article 3*

#### **Indemnisation rétroactive des interdictions définitives d'habitation ou d'utilisation d'un lieu résultant du risque de recul du trait de côte**

L'article 3 de la proposition de loi vise à autoriser l'indemnisation rétroactive des interdictions définitives d'habitation ou d'utilisation d'un lieu résultant du risque de recul du trait de côte.

Il reprend l'article 2 *bis* de la proposition de loi portant adaptation des territoires littoraux au changement climatique, qui avait été inséré par l'Assemblée nationale en première lecture à l'initiative de notre ancienne collègue députée Pascale Got.

- **Un cas concret : Le Signal**

En réalité, l'article 3 concerne plus particulièrement **l'immeuble Le Signal à Soulac-sur-Mer (Gironde)**.

Édifié en 1967, ce bâtiment de 68 logements se situe aujourd'hui à une quinzaine mètres du rivage, contre 200 mètres lors de sa construction. **Il a été évacué en 2014, le maire ayant pris un arrêté de péril au titre de ses compétences de police administrative.**

Depuis lors, les propriétaires sollicitent l'appui financier du fonds de prévention des risques naturels majeurs (FPRNM), dit « **fonds Barnier** »<sup>1</sup>. L'administration refuse d'accéder à cette requête, considérant que l'une des conditions d'éligibilité au fonds, « *la menace grave à la vie humaine* », n'est pas remplie en l'espèce.

La position de l'administration a été confirmée par le tribunal administratif puis par la cour administrative d'appel de Bordeaux<sup>2</sup>. **L'affaire est aujourd'hui pendante devant le Conseil d'État**. D'après les informations recueillies par votre rapporteur pour avis, l'instruction serait toujours en cours et les requérants auraient soulevé une question prioritaire de constitutionnalité.

▪ **Une réponse juridique : l'indemnisation rétroactive**

Comme l'a souligné notre ancien collègue, Xavier Pintat, maire de Soulac-sur-Mer, les dispositions de l'article 3 visent à « *sortir de l'imbroglia judiciaire les propriétaires de l'immeuble Le Signal (...)* On peut comprendre le préjudice affectif, moral, patrimonial et financier légitimement ressenti par ces propriétaires. Depuis l'origine, les services de l'État rejettent leur demande, au motif que l'érosion marine n'est pas un risque naturel couvert par le fonds Barnier »<sup>3</sup>.

Dès lors, l'article 3 de la proposition de loi vise à créer un **nouveau cas d'éligibilité au « fonds Barnier » pour permettre une juste indemnisation des propriétaires de l'immeuble Le Signal**. Le montant maximal de cette indemnisation serait fixé à 75 % de la valeur estimée de chaque bien, sans prendre en compte le risque de recul du trait de côte.

**Ce dispositif indemnitaire dérogatoire serait strictement encadré, dans l'objectif de préserver l'équilibre financier du « fonds Barnier »<sup>4</sup>**. Il couvrirait les propriétaires de biens immeubles dont :

- l'interdiction définitive d'habiter ou d'occuper les lieux a été prise en raison du recul du trait de côte pour des faits intervenus **avant le 1<sup>er</sup> janvier 2017** ;

- **le permis de construire a été délivré par l'État** et non par le maire, disposition qui concerne principalement les communes qui, comme Soulac-sur-Mer, ne sont couvertes ni par un plan d'occupation des sols ni par un plan local d'urbanisme.

Tout en restant attentive à l'évolution de l'affaire en cours devant le Conseil d'État, votre commission a donné un **avis favorable** à l'adoption de l'article 3.

<sup>1</sup> Voir, pour plus de précisions sur ce fonds, l'avis n° 246 (2016-2017) de votre rapporteur, op. cit., p. 29.

<sup>2</sup> Voir, notamment, la décision suivante : Cour administrative d'appel de Bordeaux, 9 février 2016, Syndicat secondaire Le Signal, n° 14BX03289.

<sup>3</sup> Compte rendu intégral de la séance du Sénat du 11 janvier 2017, consultable à l'adresse suivante : <http://www.senat.fr/seances/s201701/s20170111/s20170111010.html>.

<sup>4</sup> Fonds dont les recettes annuelles s'élèvent à environ 205 millions d'euros.

#### Article 4

(art. L. 562-1 et L. 562-2 du code de l'environnement ;  
art. L. 421-9 et L. 480-13 du code de l'urbanisme)

#### **Création de zones d'activité résiliente et temporaire (ZART)**

L'article 4 de la proposition de loi a un triple objet.

Il tend tout d'abord à préciser que les **mouvements de terrain**, « *y compris côtiers* », font partie des risques naturels couverts par le **plan de prévention des risques naturels prévisibles (PPRNP) élaboré par le préfet**<sup>1</sup>.

Comme l'a précisé notre ancienne collègue députée Pascale Got, « *il s'agit d'une simple précision, destinée à éviter toute interprétation restrictive du champ des plans de prévention des risques naturels prévisibles* »<sup>2</sup>.

Ensuite, et de manière plus substantielle, l'article 4 vise à modifier l'article L. 562-1 du code de l'environnement pour **autoriser le préfet à créer, sur proposition d'une collectivité territoriale ou d'un groupement de collectivités, des zones d'activité résiliente et temporaire (ZART)**.

Prévues par le plan de prévention des risques naturels prévisibles, les ZART seraient des espaces confrontés au risque de recul du trait de côte mais pouvant faire l'objet de mesures d'adaptation, l'objectif étant de maintenir une activité humaine le plus longtemps possible.

Le PPRNP fixerait ainsi la durée pendant laquelle des constructions pourraient être implantées ou déplacées dans la ZART ainsi que les conditions d'autorisation des constructions nouvelles.

**Des instruments juridiques *ad hoc* pourraient être mis en œuvre dans la ZART, à l'instar du bail réel immobilier littoral (BRILi) créé par l'article 16 de la proposition de loi.**

Enfin, l'article 4 de la proposition de loi tend à procéder à plusieurs **coordinations** dans le code de l'environnement et le code de l'urbanisme pour :

- permettre aux préfets, si l'urgence le justifie, de rendre immédiatement opposables les dispositions d'un projet de plan de prévention des risques naturels prévisibles (article L. 562-2 du code de l'environnement) ;

- autoriser l'autorité chargée de la délivrance du permis de construire ou de la déclaration préalable de travaux à refuser ce permis ou cette déclaration en cas d'irrégularité de la construction initiale, même

---

<sup>1</sup> Les PPRNP étant annexés aux plans locaux d'urbanisme (PLU) et s'imposant directement aux autorisations d'occupation des sols (permis de construire, déclarations préalables, etc.).

<sup>2</sup> Rapport n° 4241 du 23 novembre 2016 fait au nom de la commission développement durable et de l'aménagement du territoire de l'Assemblée nationale sur la proposition de loi portant adaptation des territoires littoraux au changement climatique, p. 43. Ce rapport est consultable à l'adresse suivante : <http://www.assemblee-nationale.fr/14/pdf/rapports/r4241.pdf>.

---

lorsque celle-ci date de plus de dix ans (article L. 421-9 du code de l'urbanisme) ;

- prévoir la possibilité, pour le juge judiciaire, de condamner les propriétaires à démolir les constructions édifiées dans les ZART en méconnaissance des règles d'urbanisme ou des servitudes d'utilité publique (article L. 480-13 du même code).

Votre commission a donné un **avis favorable** à l'adoption de l'article 4.

#### *Article 6*

(art. L. 132-2 du code de l'urbanisme)

#### **Informations transmises par l'État aux communes ou à leurs groupements concernant les risques naturels prévisibles**

L'article 6 de la proposition de loi a pour objet de prévoir que le préfet porte à la connaissance des communes ou de leurs groupements compétents en matière d'urbanisme un **document synthétisant les risques naturels prévisibles constatés sur leur territoire**. Ces informations incluraient, concrètement, les caractéristiques, l'intensité et la probabilité de survenance des risques naturels prévisibles sur le territoire.

Cette disposition concernerait donc **le recul du trait de côte** mais également **l'ensemble des risques naturels prévisibles** (inondations, avalanches, feux de forêts, etc.).

Ces informations complèteraient utilement celles que l'État délivre déjà au titre du code de l'urbanisme (cadre législatif et réglementaire à respecter, projets urbanistiques en cours et études techniques disponibles).

Votre commission a donné un **avis favorable** à l'adoption de l'article 6.

#### *Article 7*

(art. L. 125-5 du code de l'environnement)

#### **Information du preneur d'un bien sur le risque de recul du trait de côte**

L'article 7 de la proposition de loi tend à renforcer les obligations d'information envers l'acquéreur ou le locataire d'un bien situé dans une zone d'activité résiliente et temporaire (ZART).

Concrètement, **le dossier technique annexé à la promesse de vente ou au bail**, qui comprend déjà un formulaire type présentant l'état des risques<sup>1</sup>, **préciserait la durée pendant laquelle des constructions, ouvrages,**

---

<sup>1</sup> Ce formulaire devant être établi moins de six mois avant la signature de l'acte.

**aménagements ou exploitations pourraient être réalisés, utilisés ou exploitées au sein de la ZART<sup>1</sup>.**

Comme votre rapporteur pour avis le soulignait lors de l'examen, en 2017, de la proposition de loi *portant adaptation des territoires littoraux au changement climatique*, cette disposition « *ne semble pas soulever de difficulté : il suffirait, pour l'administration, de modifier le formulaire type de l'état des risques naturels et, pour les vendeurs ou bailleurs, de se reporter au plan de prévention des risques naturels prévisibles (PPRNP)* »<sup>2</sup>.

**Cette information complèterait utilement le « devoir de conseil » des professionnels de l'immobilier** envers les vendeurs et bailleurs et les acquéreurs et locataires.

Votre commission a donné un **avis favorable** à l'adoption de l'article 7.

#### *Article 8*

(art. L. 131-2 et L. 131-3 du code de l'urbanisme)

#### **Articulation entre la stratégie nationale de gestion intégrée du trait de côte et les documents d'urbanisme**

L'article 8 de la proposition de loi vise à préciser l'articulation entre :

- **la stratégie nationale de gestion intégrée du trait de côte**, qui existe depuis 2012 mais qui serait consacrée au niveau législatif par l'article 1<sup>er</sup> ;
- **et les documents d'urbanisme** (schémas de cohérence territoriale, SCoT, et plans locaux d'urbanisme, PLU, principalement).

Cet article concerne plus particulièrement l'hypothèse où ni le schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires (SRADDET), ni les schémas d'aménagement régionaux (SAR) n'aborderaient la question du recul du trait de côte<sup>3</sup>.

#### ▪ **L'état du droit : le rôle pivot du SRADDET et du SAR**

L'article L. 321-14 du code de l'environnement dispose que **le SRADDET** ou, pour la Guadeloupe, Mayotte et La Réunion, **le SAR valant schéma de mise en valeur de la mer** « *peuvent fixer des objectifs de moyen et long termes en matière de gestion du trait de côte* ».

Une fois incorporés au SRADDET ou au SAR, ces objectifs sont progressivement intégrés aux documents d'urbanisme dans la mesure où :

- le SCoT doit prendre en compte le SRADDET et être compatible avec le SAR ;

---

<sup>1</sup> Dans le cas contraire, le juge annulerait la transaction ou réduirait son prix pour « vice caché ».

<sup>2</sup> Avis n° 246 (2016-2017) de votre rapporteur, op.cit., p. 41.

<sup>3</sup> Pour plus de précisions sur ces documents, voir l'avis n° 246 (2016-2017) de votre rapporteur, op.cit., p. 41-42.

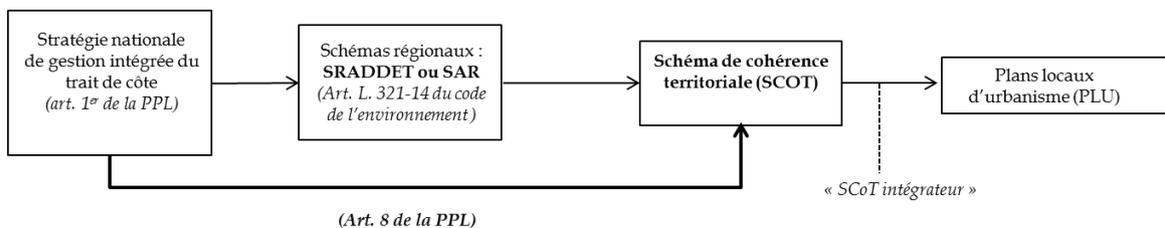
- les PLU doivent ensuite être rendus compatibles avec le SCoT (mécanisme du « SCoT intégrateur »)<sup>1</sup>.

- **Une nouvelle articulation en l'absence de dispositions spécifiques dans le SRADDET et le SAR**

**Traiter du recul du trait de côte dans le SRADDET ou le SAR est une faculté, non une obligation. L'article 8 concerne ainsi le cas où cet enjeu ne serait abordé par aucun de ces schémas.**

Dans cette hypothèse, les objectifs de la stratégie nationale de gestion intégrée du trait de côte devraient être pris directement en compte dans le SCoT, puis dans les PLU (mécanisme du « SCoT intégrateur »).

#### L'intégration de l'enjeu du recul du trait de côte dans les documents d'urbanisme (dispositif de la proposition de loi)



Source : commission des lois du Sénat

Une **mesure transitoire** est toutefois prévue par l'article 8 : les collectivités territoriales concernées n'auraient pas l'obligation de modifier immédiatement leur SCoT pour prendre en compte le recul du trait de côte (article L. 131-3 du code de l'urbanisme). Cette disposition reprend une préconisation émise par votre commission des lois lors de l'examen de la proposition de loi *portant adaptation des territoires littoraux au changement climatique* de nos anciens collègues députés Bruno Le Roux et Pascale Got.

**À titre d'exemple, si la stratégie nationale de gestion intégrée du trait de côte est définie ou modifiée en 2020 et si les collectivités territoriales ne souhaitent pas réviser leur SCoT avant 2025, elles pourraient attendre cette date pour compléter leur document d'urbanisme et intégrer les objectifs de gestion du trait de côte.**

<sup>1</sup> Articles L. 131-1, L. 131-2 et L. 142-1 du code de l'urbanisme.

▪ **L'apport de votre commission**

Votre commission rappelle que **l'élaboration des SRADDET n'a pas encore abouti**, les régions ayant jusqu'au 28 juillet 2019 pour les rédiger, conformément à l'article 33 de l'ordonnance n° 2016-1028 du 27 juillet 2016<sup>1</sup>.

Dès lors, l'article 8 de la proposition de loi ne peut trouver à s'appliquer avant cette date. En conséquence, votre commission a adopté **l'amendement COM-29 de son rapporteur pour avis** visant à différer son entrée en vigueur au 28 juillet 2019.

Sous réserve de l'adoption de son amendement, votre commission a donné un **avis favorable** à l'adoption de l'article 8.

### **CHAPITRE III ENCOURAGER LE DÉVELOPPEMENT DURABLE DES TERRITOIRES LITTORAUX**

#### *Article 9*

(art. L. 121-10 du code de l'urbanisme)

#### **Adaptation des règles de construction dans les communes littorales**

L'article 9 de la proposition de loi vise à adapter les règles de construction dans les communes littorales pour aménager ces territoires de manière plus équilibrée et faire face au recul du trait de côte.

Il reprend l'article 9 A de la proposition de loi *portant adaptation des territoires littoraux au changement climatique*, adopté par le Sénat le 11 janvier 2017 à l'initiative de votre commission et de la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable.

Dans un esprit d'apaisement, après les controverses suscitées par l'adoption de cette disposition, et pour démontrer la volonté des auteurs de la proposition de loi d'**adapter, et non remettre en cause, la loi « littoral »**, cet article ne reprend pas l'assouplissement des règles d'implantation des zones d'activité économique que le Sénat avait prévu, sur un amendement de séance de notre collègue Jean Bizet.

▪ **Le principe de l'urbanisation en continuité**

En l'état du droit, l'aménagement des côtes est régi par le **principe de l'urbanisation en continuité**, qui s'applique sur l'ensemble du territoire des communes littorales, sans limite de distance ou de covisibilité avec la mer (article L. 121-8 du code de l'urbanisme).

---

<sup>1</sup> Ordonnance relative aux mesures de coordination rendues nécessaires par l'intégration dans le schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires, des schémas régionaux sectoriels mentionnés à l'article 13 de la loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République.

---

Des **dérogations** sont toutefois prévues pour les activités agricoles ou forestières incompatibles avec le voisinage des zones habitées et les éoliennes (articles L. 121-10 et L. 121-12 du même code).

De même, les communes littorales peuvent créer des « *hameaux nouveaux* » en discontinuité des habitations existantes. Rarement mise en œuvre, cette possibilité soulève deux difficultés pratiques :

- dans l'imprécision des textes en vigueur, ses conditions d'application demeurent incertaines ;

- la création de « *hameaux nouveaux* » implique de consommer de nouveaux espaces naturels et agricoles, alors qu'il semble aujourd'hui préférable de densifier les hameaux existants.

**S'il a permis de maîtriser l'aménagement des territoires littoraux, le principe de l'urbanisation en continuité s'avère aujourd'hui excessivement rigide**, notamment parce qu'il interdit la construction de nouveaux bâtiments en direction de l'arrière-pays et empêche ainsi de faire face au recul du trait de côte.

- **L'adaptation du principe de l'urbanisation en continuité**

Dans ce contexte, l'article 9 de la proposition de loi vise à **déroger au principe de l'urbanisation en continuité dans quatre hypothèses strictement définies** :

- combler les « **dents creuses** » dans les hameaux existants en autorisant une construction sur une parcelle libre située au milieu de deux terrains construits, ce qui permettrait d'éviter la destruction de nouveaux espaces naturels et agricoles par la création de nouveaux hameaux, qui seule est aujourd'hui permise ;

- autoriser la **relocalisation** de bâtiments situés dans une zone d'activité résiliente et temporaire (ZART) et menacés par le recul du trait de côte, afin de répondre aux difficultés d'aménagement rencontrées par des communes comme Lacanau (Gironde) ;

- admettre les constructions ou installations liées aux **activités agricoles, forestières ou aux cultures marines**, même lorsqu'elles ne sont pas incompatibles avec le voisinage de zones habitées. Concrètement, cette dérogation vise à faciliter la construction de bâtiments (serres, hangars, points de vente, bâtiments de stockage, *etc.*) indispensables au développement de ces activités et donc à la vitalité des territoires littoraux ;

- permettre l'édification d'**annexes de taille limitée** à proximité d'un bâtiment existant afin d'aligner le droit des espaces littoraux sur celui des territoires de montagne<sup>1</sup>. La taille maximale de ces annexes serait

---

<sup>1</sup> Actuel article L. 122-5 du code de l'urbanisme, dans sa rédaction issue de la loi n° 2016-1888 du 28 décembre 2016 de modernisation, de développement et de protection des territoires de montagne.

précisée par décret et, selon votre rapporteur pour avis, elle ne saurait dépasser 20 mètres carrés.

▪ **Un dispositif très encadré**

Pour éviter toute urbanisation excessive du littoral français, ces dérogations au principe de l'urbanisation en continuité seraient strictement encadrées par **cinq garde-fous**.

Premièrement, **l'accord du préfet** serait nécessaire pour leur mise en œuvre. Cet accord serait refusé si les constructions ou installations sont de nature à porter atteinte à l'environnement ou aux paysages. De même, le préfet devrait fixer les modalités de démantèlement et de remise en état des terrains libérés à l'occasion d'un repli stratégique d'activités.

Deuxièmement, **l'avis de la commission départementale de la nature, des paysages et des sites (CNDPS)** serait sollicité.

Votre rapporteur pour avis rappelle que cette commission est composée de manière pluraliste. Elle comprend quatre collègues (articles R. 341-17 à R. 341-25 du code de l'environnement) : représentants de l'État, représentants des collectivités territoriales et des établissements publics de coopération intercommunale, personnalités qualifiées en matière de sciences de la nature, de protection des sites ou du cadre de vie (y compris les associations environnementales) et experts des questions traitées (faune sauvage captive, sites et paysages, etc.).

Troisièmement, **les règles de protection des espaces les plus sensibles seraient conservées** :

- il serait interdit d'édifier des constructions au sein de la bande littorale des cent mètres<sup>1</sup> ;

- dans les espaces visibles depuis la mer<sup>2</sup>, les constructions seraient autorisées de manière « *limitée, justifiée et motivée* ».

Quatrièmement, il serait nécessaire de **modifier le schéma de cohérence territoriale (SCoT) et les plans locaux d'urbanisme (PLU)** pour combler des « dents creuses » ou relocaliser des activités menacées par le recul du trait de côte.

Dans un objectif de rationalisation de l'action administrative, ces documents d'urbanisme pourraient être révisés à partir des **procédures simplifiées** prévues aux articles L. 143-37 à L. 143-39 et L. 153-45 à L. 153-48 du code de l'urbanisme. Dans l'exemple des SCoT, cette procédure de révision simplifiée permet notamment de remplacer l'enquête

---

<sup>1</sup> Sauf pour les services publics ou activités économiques exigeant la proximité immédiate de l'eau comme les fermes aquacoles (actuels articles L. 121-16 à L. 121-20 du code de l'urbanisme). Voir le commentaire de l'article 10 pour plus de précisions.

<sup>2</sup> Ce qui correspond, concrètement, aux espaces proches du rivage, régis par les articles L. 121-13 à L. 121-15 du code de l'urbanisme.

publique par un mode de consultation du public moins coûteux et plus rapide : la mise à disposition des documents au public et la possibilité pour les citoyens d'adresser directement leurs remarques au maître d'ouvrage.

Cinquièmement, il serait formellement **interdit de modifier la destination d'une annexe ou d'une installation liée aux activités agricoles, forestières ou aux cultures marines.**

Au regard de ces cinq garanties, votre rapporteur pour avis considère que l'article 9 de la proposition de loi est équilibré et doit permettre un **aménagement durable et responsable des territoires littoraux.**

**Cet article concilie utilement la maîtrise de l'urbanisation sur nos côtes, d'une part, et l'assouplissement du principe de l'urbanisation en continuité, d'autre part, notamment pour s'adapter à la montée des eaux et limiter la consommation d'espaces agricoles et naturels.**

Votre commission a donné un **avis favorable** à l'adoption de l'article 9.

#### *Article 10*

(art. L. 121-19 du code de l'urbanisme)

#### **Motifs d'élargissement de la bande littorale**

L'article 10 de la proposition de loi vise à étendre les motifs pouvant justifier l'extension de la bande littorale à plus de cent mètres du rivage.

Il reprend l'article 9 B de la proposition de loi *portant adaptation des territoires littoraux au changement climatique*, que le Sénat avait adopté en 2017 à l'initiative de la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable.

##### ▪ **La bande littorale des cent mètres : une zone protégée**

Les espaces les plus proches du rivage font l'objet d'une protection particulière : **en dehors des espaces urbanisés, toute construction ou installation est interdite dans une bande littorale de cent mètres à partir du rivage** (article L. 121-16 du code de l'urbanisme).

Une seule dérogation existe et permet d'édifier dans la bande littorale des cent mètres des « *constructions ou installations nécessaires à des services publics ou à des activités économiques exigeant la proximité immédiate de l'eau* » (article L. 121-17 du même code).

##### ▪ **Les possibilités d'extension de la bande littorale**

**Le plan local d'urbanisme (PLU) de chaque commune côtière peut porter la largeur de la bande littorale à plus de cent mètres** « *lorsque des motifs liés à la sensibilité des milieux ou à l'érosion des côtes le justifient* » (article L. 121-19 du même code).

Si le critère de l'érosion des côtes ne fait pas débat, celui de la sensibilité des milieux s'avère « *juridiquement peu précis* », comme l'a souligné notre collègue Michel Vaspart<sup>1</sup>.

Dès lors, l'article 10 de la proposition de loi tend, d'une part, à **préciser le critère de la « sensibilité des milieux »**, en faisant désormais référence à « *la protection des équilibres biologiques et écologiques* » ainsi qu'à « *la préservation des sites et paysages et du patrimoine* », et, d'autre part, à **ajouter le critère du risque de submersion marine**.

Une commune serait ainsi autorisée à élargir sa bande littorale pour « *la protection des équilibres biologiques et écologiques, la lutte contre l'érosion des côtes, la prévention des risques naturels liés à la submersion marine ou la préservation des sites et paysages et du patrimoine* ».

Cet article, qui reprend une préconisation de notre ancienne collègue Odette Herviaux et de notre collègue Jean Bizet, permet aux collectivités territoriales de « *prendre des mesures spécifiques de prévention* »<sup>2</sup> sur leurs littoraux.

Votre commission a donné un **avis favorable** à l'adoption de l'article 10.

#### Article 11

(art. L. 121-32 du code de l'urbanisme)

#### **Coordination relative au régime des enquêtes publiques**

L'article 11 de la proposition de loi tend à clarifier le régime juridique des enquêtes publiques préalables à l'établissement d'une servitude de passage longitudinale.

Il reprend l'article 9 C de la proposition de loi *portant adaptation des territoires littoraux au changement climatique*, que le Sénat avait adopté en 2017 à l'initiative de la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable.

#### ▪ **Les différentes catégories d'enquêtes publiques**

**Avant 2015, il existait deux principales catégories d'enquêtes publiques :**

- **les enquêtes « Bouchardeau »** prévues par le code de l'environnement et qui concernent les projets, plans et programmes ayant une incidence sur l'environnement<sup>3</sup> ;

---

<sup>1</sup> Rapport n° 266 (2016-207), op.cit., p. 60.

<sup>2</sup> « Plaidoyer pour une décentralisation de la loi Littoral : un retour aux origines », op.cit., p. 87-88.

<sup>3</sup> Actuels articles L. 123-1 à 123-18 du code de l'environnement.

- les enquêtes du code de l'expropriation pour cause d'utilité publique<sup>1</sup>.

Ce dernier code régissait également les **enquêtes publiques qualifiées « d'innomées »**, prévues par des textes spécifiques et portant sur des sujets aussi divers que les unités touristiques nouvelles, l'aliénation des chemins ruraux ou encore le transfert dans le domaine public de voiries privées ouvertes à la circulation.

Par souci de clarification, **le droit applicable aux enquêtes publiques « innomées » est désormais précisé au chapitre IV du titre III du livre I<sup>er</sup> du code des relations entre le public et l'administration<sup>2</sup>** et non plus par le code de l'expropriation pour cause d'utilité publique.

▪ **Les servitudes de passage sur le littoral**

Le code de l'urbanisme autorise l'établissement de **deux types de servitudes de passage<sup>3</sup> sur le littoral** (articles L. 121-31 à L. 121-37).

En premier lieu, la **servitude de passage longitudinale** autorise les piétons à marcher au bord du rivage, sur une bande de trois mètres de largeur.

Cette servitude s'applique de manière indifférenciée à l'ensemble du littoral<sup>4</sup>. Le préfet peut la modifier ou la suspendre après avis des communes concernées et au vu des résultats d'une enquête publique innomée « *effectuée comme en matière d'expropriation* ».

En second lieu, la **servitude de passage transversale** vise à relier la voirie publique, d'une part, et le rivage ou les sentiers d'accès immédiat à celui-ci, d'autre part.

Cette servitude transversale est créée au cas par cas, sur décision du préfet, après avis des communes concernées et au vu des résultats d'une enquête publique innomée « *effectuée comme en matière d'expropriation* ». Elle est envisageable si deux conditions cumulatives sont réunies : il n'y a aucune voie publique permettant l'accès au rivage dans un périmètre de moins de cinq cent mètres et le terrain grevé par la servitude n'est pas réservé à un usage professionnel.

---

<sup>1</sup> Actuels articles L. 110-1 à L.112-1 du code de l'expropriation pour cause d'utilité publique.

<sup>2</sup> Ce qui correspond, concrètement, aux articles L. 134-1 à L. 134-34 du code des relations entre le public et l'administration.

<sup>3</sup> La servitude constituant un droit de passage sur une propriété d'autrui. À l'inverse des servitudes issues d'une convention entre plusieurs parties (« servitudes conventionnelles »), les servitudes prévues par la loi (« servitudes légales) ne nécessitent pas l'accord du propriétaire.

<sup>4</sup> Par dérogation, la servitude longitudinale ne peut pas grever un terrain situé à moins de quinze mètres des bâtiments à usage d'habitation édifiés avant le 1<sup>er</sup> janvier 1976, sauf lorsque l'institution d'une telle servitude constitue le seul moyen pour assurer la continuité du cheminement des piétons ou leur libre accès au rivage.

▪ **La coordination proposée par l'article 11**

L'article 11 tend à **clarifier le régime juridique de l'enquête publique nécessaire pour modifier ou suspendre une servitude de passage longitudinale** autorisant les piétons à marcher au bord du rivage (article L. 121-32 du code de l'urbanisme).

En effet, il convient que cette enquête « innommée » soit régie par le code des relations entre le public et l'administration et non plus par le code de l'expropriation pour cause d'utilité publique. Le pouvoir réglementaire l'a d'ailleurs déjà précisé en 2016, en réalisant une interprétation *contra legem* de l'article L. 121-32 du code de l'urbanisme<sup>1</sup>.

Par cohérence, **votre commission a adopté l'amendement COM-30 de son rapporteur pour avis afin d'étendre cette coordination à la création des servitudes transversales permettant d'accéder au rivage** (article L. 121-34 du code de l'urbanisme).

Sous réserve de l'adoption de son amendement, votre commission a donné un **avis favorable** à l'adoption de l'article 11.

*Article 13*

(art. L. 215-8 et L. 210-1 du code de l'urbanisme)

**Ouverture aux établissements publics fonciers de l'État du droit de préemption dans les espaces naturels sensibles**

L'article 13 de la proposition de loi tend à permettre aux départements de déléguer leur droit de préemption dans les espaces naturels sensibles aux établissements publics fonciers de l'État (EPFE)<sup>2</sup>.

Conformément à l'article L. 113-8 du code de l'urbanisme, les **espaces naturels sensibles (ENS)**, boisés ou non, sont délimités par les départements pour « *mettre en œuvre une politique de protection, de gestion et d'ouverture au public (...) destinée à préserver la qualité des sites, des paysages, des milieux naturels et des champs naturels d'expansion des crues et d'assurer la sauvegarde des habitats naturels* ».

À titre d'exemple, le département des Yvelines compte soixante-quatre ENS, dont une vingtaine est ouverte au public, ce qui représente 2 755 hectares et 1 500 kilomètres de sentiers de randonnée pédestre (parc départemental de la boucle de Montesson, bois de Rochefort, forêt des flambertins, etc.)<sup>3</sup>.

---

<sup>1</sup> Actuel article R. 121-20 du code de l'urbanisme, dans sa rédaction issue du décret n° 2016-308 du 17 mars 2016 relatif à la réutilisation des informations publiques et modifiant le code des relations entre le public et l'administration (dispositions réglementaires).

<sup>2</sup> Il existe, à ce jour, dix établissements publics fonciers de l'État sur l'ensemble du territoire. Leur mission est d'acquérir des terrains, de procéder à leur remise en état puis de les céder à d'autres opérateurs, notamment pour y réaliser des projets immobiliers.

<sup>3</sup> Source : conseil départemental des Yvelines, « Les espaces naturels sensibles dans les Yvelines ». Ce document est consultable à l'adresse suivante : [www.yvelines.fr](http://www.yvelines.fr).

---

**Pour préserver la qualité de ces espaces, les départements peuvent utiliser leur droit de préemption**, après consultation des communes et des organisations professionnelles agricoles et forestières concernées.

En application de l'article L. 215-8 du code de l'urbanisme, ils sont également autorisés à **déléguer ce droit de préemption** à l'État, à une collectivité territoriale, au Conservatoire de l'espace littoral et des rivages lacustres, à un établissement public chargé d'un parc national ou d'un parc naturel régional, à l'agence des espaces verts de la région d'Ile-de-France ou à un établissement public foncier local (EPFL).

**L'article 13 de la proposition de loi vise à compléter cette liste en permettant aux départements de déléguer leur droit de préemption aux établissements publics fonciers de l'État (EPFE).**

Cette mesure concerne plus particulièrement les territoires qui, comme la Normandie ou l'ancienne région Poitou-Charentes, disposent d'un établissement public foncier de l'État mais pas d'un établissement public foncier local.

À titre subsidiaire, l'article 13 procède à une coordination à l'article L. 210-1 du code de l'urbanisme pour distinguer plus clairement le droit de préemption dans les espaces naturels sensibles (pour la protection de ces espaces) et les autres procédures de préemption (pour mener à bien des opérations d'aménagement urbain).

Votre commission a donné un **avis favorable** à l'adoption de l'article 13.

#### *Article 14*

(art. L. 3211-16-1 [nouveau] du code général de la propriété des personnes publiques)

#### **Interdiction d'aliéner les immeubles du domaine privé dans les zones d'activité résiliente et temporaire**

L'article 14 de la proposition de loi vise à interdire l'aliénation des immeubles du domaine privé<sup>1</sup> des personnes publiques lorsque ces biens se situent dans une zone d'activité résiliente et temporaire (ZART).

Ces immeubles pourraient toutefois être échangés entre des personnes publiques, cédés au Conservatoire de l'espace littoral et des rivages lacustres ou échangés avec lui.

---

<sup>1</sup> Le domaine privé des personnes publiques étant défini « en creux » comme comprenant les biens « qui ne relèvent pas du domaine public » (article L. 2211-1 du code général de la propriété des personnes publiques).

- **L'aliénation d'immeubles faisant partie du domaine privé des personnes publiques**

En l'état du droit, **l'aliénation (cession ou échange) d'immeubles faisant partie du domaine privé des personnes publiques est autorisée**, sous réserve de l'application de certaines procédures prévues par le code général de la propriété des personnes publiques (CGPPP).

À titre d'exemple, ces biens de droit privé ne peuvent pas être cédés en dessous de leur valeur réelle, sauf motif d'intérêt général, et la plupart des aliénations réalisées par l'État sont soumises à des procédures de publicité et de mise en concurrence<sup>1</sup>.

- **Les dispositions de l'article 14**

L'article 14 de la proposition de loi tend à **interdire à l'État, aux collectivités territoriales et à leurs groupements ainsi qu'aux établissements publics fonciers<sup>2</sup> d'aliéner les immeubles faisant partie de leur domaine privé et situés dans une ZART<sup>3</sup>**.

Cette mesure poursuit deux objectifs complémentaires :

- inciter ces personnes publiques à conserver la propriété des biens menacés par le recul du trait de côte et à conclure des baux réels immobiliers littoraux (BRILi) avec des particuliers ;

- anticiper la future incorporation de ces biens au domaine public maritime de l'État.

Des **dérogations** seraient toutefois prévues : les personnes publiques pourraient céder ou s'échanger entre elles les biens situés dans une ZART ; elles seraient également autorisées à les céder ou à les échanger avec le Conservatoire de l'espace littoral et des rivages lacustres (CELRL)<sup>4</sup>.

- **La position de votre commission**

**Votre commission renouvelle ses doutes concernant les dispositions de l'article 14**, déjà émis lors de l'examen de la proposition de loi *portant adaptation des territoires littoraux au changement climatique* de nos anciens collègues députés Bruno Le Roux et Pascale Got.

Cet article soulève, en effet, un **problème de constitutionnalité** : il porte une atteinte disproportionnée au droit de propriété des personnes publiques garanti par l'article 17 de la Déclaration des droits de l'Homme et

---

<sup>1</sup> Articles L. 3211-7 et R. 3211-2 du code général de la propriété des personnes publiques.

<sup>2</sup> Les autres établissements publics, et notamment le Conservatoire de l'espace littoral et des rivages lacustres (CELRL) ou les établissements publics d'aménagement, ne seraient pas concernés par cette interdiction.

<sup>3</sup> L'interdiction s'étendrait, de facto, aux biens de leur domaine public, la vente de ces derniers impliquant préalablement leur déclassement et leur intégration dans le domaine privé, conformément au droit commun de la domanialité publique.

<sup>4</sup> Ce conservatoire est un établissement public administratif chargé de protéger les équilibres biologiques et écologiques à proximité du rivage.

---

du citoyen de 1789<sup>1</sup>, ainsi qu'au principe constitutionnel de libre administration des collectivités territoriales.

En l'état du droit, il existe un seul cas comparable : l'interdiction pour l'État de vendre des forêts domaniales. Des exceptions sont toutefois prévues, notamment pour les terrains dont les surfaces sont inférieures à 150 hectares (article L. 3211-5 du code général de la propriété des personnes publiques).

De même, le Conseil d'État a « *virtuellement* » rattaché des biens du domaine privé au domaine public mais les cas concernés restent peu fréquents et une vente semble toujours possible après déclassement.

Rien n'empêche actuellement les personnes publiques de vendre les biens de leur domaine privé situés dans une zone à risques (avalanche, mouvements de terrain...), tout en remplissant leurs obligations d'information auprès des acheteurs. En pratique, les personnes publiques, et notamment les collectivités territoriales, utilisent cette possibilité avec un grand sens des responsabilités. **Il faut donc préférer la souplesse à l'interdiction pure et simple de toute aliénation.**

Certes, les biens d'une zone d'activité temporaire et résiliente ont vocation à intégrer le domaine public maritime de l'État à moyen terme. **Le délai de submersion peut toutefois être très long** (plus de cinquante ans parfois) **et les collectivités territoriales doivent pouvoir gérer les biens de leur domaine privé comme elles l'entendent**, conformément au principe constitutionnel de libre administration.

Au regard de ces éléments, votre commission a adopté **l'amendement COM-31 de son rapporteur pour avis** tendant à supprimer l'article 14.

Lors de l'examen de la proposition de loi *portant adaptation des territoires littoraux au changement climatique* en 2017, la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable n'avait pas souhaité supprimer cette disposition, considérant que « *le recul du trait de côte justifie cette dérogation aux règles habituelles de gestion du domaine privé des personnes publiques* »<sup>2</sup>.

Sollicité par votre rapporteur pour avis, notre collègue Didier Mandelli, rapporteur au fond, s'est toutefois montré sensible à ces arguments.

Votre commission a **adopté l'amendement de suppression COM-31**. Elle a, en conséquence, donné un **avis défavorable** à l'adoption de l'article 14.

---

<sup>1</sup> Voir, à titre d'exemple, le considérant n° 3 de la décision du Conseil constitutionnel « Région Centre et région Poitou-Charentes » du 17 décembre 2010, n° 2010-67/86 QPC.

<sup>2</sup> Rapport n° 266 (2016-207), op. cit., p. 104.

*Article 15*

(section 2 du chapitre VII du titre VI du livre V  
et articles L. 567-2 et L. 567-3 [nouveaux] du code de l'environnement)  
**Actions et opérations d'aménagement, constitution de réserves foncières  
et procédures de préemption pour s'adapter au recul du trait de côte**

L'article 15 de la proposition de loi tend à préciser les trois outils du code de l'urbanisme pouvant être mis en œuvre pour s'adapter au recul du trait de côte : **les actions et opérations d'aménagement, la constitution de réserves foncières et les procédures de préemption.**

Dans les deux premiers cas (actions et opérations d'aménagement<sup>1</sup> et réserves foncières<sup>2</sup>), l'article 15 se limite à rappeler la possibilité d'utiliser ces outils, notamment pour construire des ouvrages de protection contre la mer.

Le véritable apport de cet article concerne le **droit de préemption**, dispositif qui permet à une personne publique d'acquérir en priorité un bien mis en vente par une personne privée ou faisant l'objet d'une donation entre vifs<sup>3</sup>.

**L'article 15 vise ainsi à préciser les modalités de mise en œuvre, dans les zones d'activité résiliente et temporaire (ZART), des quatre dispositifs de préemption prévus par le livre II du code de l'urbanisme : la préemption commerciale, la création de zones d'aménagement différé (ZAD), la préemption dans les espaces naturels sensibles et le droit de préemption urbain<sup>4</sup>.**

Les procédures de préemption dans les ZART respecteraient le droit commun de l'urbanisme, à deux exceptions près.

**En premier lieu, le contrat de cession devrait comporter une clause précisant si une priorité est accordée au vendeur en cas de conclusion ultérieure d'un bail réel immobilier littoral (BRILi)<sup>5</sup>.**

Comme le soulignait votre rapporteur pour avis fin 2016, « *il s'agit d'encourager un particulier dont le bien est menacé par le recul du trait de côte à le*

---

<sup>1</sup> *Actions et opérations qui visent, selon l'article L. 300-1 du code de l'urbanisme, à « mettre en œuvre un projet urbain (...), (à) organiser le maintien, l'extension ou l'accueil des activités économiques (...), (à) réaliser des équipements collectifs (...), (à) sauvegarder ou (à) mettre en valeur le patrimoine bâti ou non bâti ».*

<sup>2</sup> *Les articles L. 221-1 à L. 221-3 du code de l'urbanisme permettent à certaines personnes publiques d'acquérir des immeubles pour « constituer des réserves foncières en vue de permettre la réalisation (prochaine) d'une action ou d'une opération d'aménagement ».*

<sup>3</sup> *Pour mémoire, le montant de la préemption est défini à l'amiable entre le vendeur et la personne publique. En cas de désaccord, le prix est fixé par le juge selon les règles du code de l'expropriation pour cause d'utilité publique, le vendeur pouvant, à tout moment, renoncer à céder son bien.*

<sup>4</sup> *Voir, pour plus de précisions sur ces dispositifs, l'avis n° 246 (2016-2017) de votre rapporteur, op.cit., p. 59.*

<sup>5</sup> *Cette disposition ne pose pas de difficulté concernant les nouvelles règles de publicité et de mise en concurrence pour l'occupation du domaine public, les biens d'un BRILi faisant partie du domaine privé des personnes publiques (voir le commentaire de l'article 16 pour plus de précisions).*

---

*mettre en vente, à le céder à une personne publique dans le cadre d'une procédure de préemption, puis, enfin, à en garder l'usage en concluant un BRILi »<sup>1</sup>.*

**En second lieu, une « décote » serait prévue afin que les personnes publiques puissent acquérir à moindre frais les biens menacés par le recul du trait de côte.** Cette disposition présente un double objectif : prendre en compte le risque de submersion marine de ces biens, d'une part, et permettre aux personnes publiques de disposer de davantage de marges de manœuvre financières pour les préempter, d'autre part.

Par exception, cette décote ne concernerait pas la préemption de biens affectés à une activité agricole, cette différence de traitement « *pouvant être justifiée par les spécificités des exploitations agricoles et par la volonté du législateur de ne pas remettre en cause leur équilibre financier* »<sup>2</sup>.

Votre commission a donné un **avis favorable** à l'adoption de l'article 15.

#### *Article 16*

(sections 3 et 4 [nouvelles] du chapitre VII du titre VI du livre V et articles L. 567-4 à L. 567-28 [nouveaux] du code de l'environnement)

#### **Régime juridique du bail réel immobilier littoral (BRILi)**

L'article 16 de la proposition de loi vise à créer un nouveau type de contrat de droit privé – le « *bail réel immobilier littoral* » (BRILi) – dont l'objectif serait de faciliter le maintien d'activités dans les zones menacées par le recul du trait de côte.

Comme votre rapporteur pour avis l'avait souligné en 2016, le BRILi constituerait un instrument utile « *dans la mesure où les baux actuellement ouverts aux personnes publiques ne leur permettent ni de conférer à un preneur un droit réel sur les biens en cause ni de prendre en compte le risque de recul du trait de côte* »<sup>3</sup>.

#### ▪ **Le périmètre et la durée du bail réel immobilier littoral (BRILi)**

Le bail réel immobilier littoral serait conclu entre :

– **un bailleur, propriétaire du bien**, qui pourrait être l'État, une collectivité territoriale, un groupement de collectivités territoriales, un établissement public foncier, le Conservatoire de l'espace littoral et des rivages lacustres ou une société publique locale compétente en matière d'aménagement ou de construction ;

---

<sup>1</sup> *Avis n° 246 (2016-2017) de votre rapporteur, op.cit., p. 61.*

<sup>2</sup> *Avis n° 246 (2016-2017), op.cit., p. 61.*

<sup>3</sup> *Avis n° 246 (2016-2017), op.cit., p. 63.*

- **un preneur**, qui pourrait être une personne physique ou morale, de droit privé ou public. Le preneur se verrait octroyer un droit d'usage sur les immeubles concernés ainsi que des droits réels, comme le droit à hypothèque.

Pourraient faire l'objet d'un BRILi les biens répondant aux **deux conditions cumulatives suivantes : être situés sur le domaine privé des bailleurs et dans une zone d'activité résiliente et temporaire (ZART)**<sup>1</sup> (nouvel article L. 567-4 du code de l'environnement).

Le BRILi portant sur le domaine privé des personnes publiques, sa conclusion ne serait pas soumise aux obligations de publicité et de mise en concurrence prévues, depuis le 1<sup>er</sup> juillet 2017, pour l'occupation du domaine public<sup>2</sup>.

La durée d'un bail réel immobilier littoral serait comprise **entre 5 et 99 ans** (nouvel article L. 567-5 du même code). Prenant en compte le risque de recul du trait de côte, cette durée ne saurait être supérieure à la période pendant laquelle le plan de prévention des risques naturels prévisibles (PPRNP) autorise la réalisation, l'utilisation, l'exploitation ou le déplacement d'immeubles dans la ZART.

**Le BRILi prendrait fin à l'issue de la durée initialement prévue par le contrat (terme normal) ou si un arrêté de péril était pris face au recul du trait de côte (terme anticipé)**<sup>3</sup>. Le juge pourrait également résilier le contrat dans l'hypothèse où le preneur ne remplirait pas ses obligations contractuelles (nouveaux articles L. 567-25 et L. 567-26 du même code).

▪ **Les droits et obligations du bailleur du BRILi**

Propriétaire du bien, le bailleur (personne publique principalement) le mettrait à disposition d'un preneur (personne publique ou privée).

Le bailleur serait soumis, de ce fait, à certaines **obligations** (information du preneur, achat des constructions nouvelles en l'absence de réalisation du risque de recul du trait de côte, *etc.*).

Il bénéficierait, en contrepartie, de certains **droits** (accepter ou non les modifications des constructions proposées par le preneur, exiger la démolition des constructions nouvelles en cas de réalisation du risque, *etc.*).

**Veillant à l'équilibre contractuel du BRILi, le Sénat avait substantiellement renforcé les droits du bailleur lors de l'examen en 2017 de la proposition de loi portant adaptation des territoires littoraux au changement climatique**<sup>4</sup>.

---

<sup>1</sup> La création des ZART étant elle-même prévue par l'article 4 de la proposition de loi.

<sup>2</sup> Articles L. 2122-1 à L. 2122-4 du code général de la propriété des personnes publiques.

<sup>3</sup> Voir l'exposé général pour un exemple concret concernant le terme anticipé d'un bail réel immobilier littoral (BRILi).

<sup>4</sup> Voir, pour plus de précisions, l'avis n° 246 (2016-2017) de votre rapporteur, *op.cit.*, p. 65 à 67.

### Les droits et obligations du bailleur

Droits		Obligations	
Contenu	Base juridique*	Contenu	Base juridique*
Acceptation des modifications des constructions existantes proposées par le preneur ou de la création de nouvelles constructions	L. 567-9	Obligation d'information vis-à-vis du preneur et de réalisation de diagnostics techniques	L. 567-6
À l'issue du BRILi, maintien du droit de propriété sur les constructions existant initialement	L. 567-10	Achat au preneur des constructions et améliorations qu'il a effectuées <i>(en l'absence de réalisation du risque de recul du trait de côte avant le terme du bail)</i>	L. 567-11
Déplacement ou démolition, par le preneur, des constructions et améliorations effectuées pendant le BRILi <i>(en cas de réalisation du risque de recul du trait de côte avant le terme du bail)</i>	L. 567-11		
Acceptation de la cession, par le preneur, du BRILi à un tiers ou son apport en société	L. 567-20 à L. 567-22	Prise en charge des frais de démolition en cas de réalisation du risque de recul du trait de côte avant le terme du BRILi	L. 567-7
		Prise en charge de la valeur non amortie des immobilisations et des autres pertes subies à cause du recul du trait de côte	L. 567-25

\* Code de l'environnement, tel que modifié par la proposition de loi

Source : commission des lois du Sénat

#### ▪ Les droits et obligations du preneur du BRILi

Bénéficiant d'un **droit** d'usage sur les biens du BRILi ainsi que de droits réels, le preneur serait autorisé à modifier les constructions existantes (avec l'accord du bailleur) ou à hypothéquer les biens. En contrepartie, il aurait l'**obligation** de payer un loyer et s'acquitterait des charges, taxes et impôts.

### Les droits et obligations du preneur

Droits		Obligations	
Contenu	Base juridique*	Contenu	Base juridique*
Modifier les constructions existantes ou en créer de nouvelles <i>(avec l'accord du bailleur)</i>	L. 567-9	Païement d'un loyer au titre du BRILi <i>(avec interdiction de délaissement des biens concernés)</i>	L. 567-18 et L. 567-19
Acquisition de la propriété des constructions et améliorations réalisées pendant le BRILi	L. 567-10	Déplacement ou démolition des constructions et améliorations effectuées pendant le BRILi <i>(en cas de réalisation du risque de recul du trait de côte avant le terme du bail)</i>	L. 567-11
		Vente au bailleur des constructions et améliorations réalisées <i>(en l'absence de réalisation du risque de recul du trait de côte avant le terme du bail)</i>	
Acquisition des servitudes actives	L. 567-12	Acceptation des servitudes passives	L. 567-12
Hypothèque des biens	L. 567-16	Obligation d'entretien et de maintien en bon état des constructions pendant le BRILi	L. 567-15
Cession du BRILi à un tiers ou apport en société <i>(avec l'accord du bailleur)</i>	L. 567-20 à L. 567-22	Païement des charges, taxes et impôts	L. 567-17
Possibilité de consentir à des baux et titres d'occupation à un tiers <i>(sans droit réel)</i>	L. 567-23	Interdiction de conférer, sur le BRILi, des droits réels à une tierce personne	L. 567-8
		Prise en charge de la valeur non amortie des immobilisations et des autres pertes subies à cause du recul du trait de côte	L. 567-25

\* Code de l'environnement, tel que modifié par la proposition de loi

Source : commission des lois du Sénat

#### ▪ Les apports de votre commission

Sur proposition de son rapporteur pour avis, votre commission a adopté les amendements COM-32 et COM-33 visant à améliorer le régime du bail réel immobilier littoral (BRILi).

Elle a inclus dans son périmètre les sociétés publiques locales d'aménagement d'intérêt national (SPLA-IN), créées par la loi n° 2017-257

---

du 28 février 2017<sup>1</sup> et qui permettent à l'État d'appuyer les collectivités territoriales sur certains projets d'aménagement.

Votre commission a également **assoupli les modalités de cession des constructions et améliorations réalisées par le preneur durant le bail**.

En application de ses amendements, le bailleur pourrait ainsi choisir entre :

- s'entendre avec le preneur sur les modalités de cession, à titre gratuit ou onéreux, de ces constructions et améliorations ;

- ou demander leur démolition aux frais du preneur.

Enfin, les amendements de votre commission rappellent que **le preneur peut jouir librement des biens faisant l'objet d'un bail réel immobilier littoral (BRILi)**, à deux conditions : ne pas modifier la destination des immeubles et remettre en état les biens à l'issue du bail (sauf accord du preneur).

Sous réserve de l'adoption de ses amendements, votre commission a donné un **avis favorable** à l'adoption de l'article 16.

#### Article 19

(art. L. 3232-1-2 du code général des collectivités territoriales)

#### **Soutien des départements aux comités de pêche et de la conchyliculture**

L'article 15 de la proposition de loi vise à permettre aux départements de subventionner, après conventionnement avec la région, les comités de pêche et de la conchyliculture.

Il reprend l'article 15 de la proposition de loi *portant adaptation des territoires littoraux au changement climatique*, qui avait été introduit en janvier 2017 par le Sénat à l'initiative du Gouvernement.

#### ▪ **Les aides directes aux entreprises, une compétence de la région**

La loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République, dite **loi NOTRe**, a cherché à clarifier et rationaliser **le régime des aides aux entreprises<sup>2</sup> en renforçant les compétences de la région en cette matière**.

---

<sup>1</sup> Loi relative au statut de Paris et à l'aménagement métropolitain. Les SPLA-IN se distinguent des SPLA classiques : l'État peut entrer dans leur capital pour mener des opérations d'aménagement avec les collectivités territoriales volontaires.

<sup>2</sup> Concrètement, ces aides peuvent correspondre à des prestations de service, à des subventions, à des bonifications d'intérêts, à des prêts et à des avances remboursables, à taux nul ou à des conditions plus favorables que les conditions du marché.

D'après nos anciens collègues Jean-Jacques Hyst et René Vandierendonck, il s'agissait de « *répondre à une critique récurrente formulée à l'encontre du manque de lisibilité et de l'enchevêtrement des dispositifs instaurés par les collectivités territoriales en matière d'aides aux entreprises, ainsi que de l'absence d'évaluation de leur efficacité* »<sup>1</sup>.

L'article L. 1511-2 du code général des collectivités territoriales (CGCT) dispose ainsi que « **le conseil régional est seul compétent pour définir les régimes d'aides et pour décider de l'octroi des aides aux entreprises dans la région. Dans le cadre d'une convention passée avec la région, la métropole de Lyon, les communes et leurs groupements peuvent participer au financement des aides et des régimes d'aides mis en place par la région** ».

▪ **L'appui des départements au développement économique**

Par dérogation à l'article L. 1511-2 du CGCT, le **département** peut participer, par des subventions, au financement d'aides accordées par la région en faveur de deux catégories d'acteurs économiques :

- **les organisations professionnelles de producteurs reconnues dans les secteurs couverts par l'organisation commune des marchés des produits agricoles, ce qui exclut la pêche ;**

- **les entreprises exerçant une activité de production, de commercialisation et de transformation de produits agricoles, de produits de la forêt ou de produits de la pêche.**

Ces aides, qui doivent faire l'objet d'une **convention** entre le département et la région, sont strictement encadrées : elles doivent « *permettre à ces organisations et à ces entreprises d'acquérir, de moderniser ou d'améliorer l'équipement nécessaire à la production, à la transformation, au stockage ou à la commercialisation de leurs produits, ou de mettre en œuvre des mesures en faveur de l'environnement* » (article L. 3232-1-2 du CGCT).

D'après Mme Marylise Lebranchu, alors ministre de la décentralisation, de la fonction publique et de la réforme de l'État, cette disposition vise à autoriser les départements à « *continuer d'accompagner des filières agricoles locales* », dans le respect de la politique agricole commune (PAC)<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> Rapport n° 174 (2014-2015) fait au nom de la commission des lois du Sénat sur le projet de loi portant nouvelle organisation territoriale de la République (NOTRe), p. 58.

Ce rapport est consultable à l'adresse suivante : <https://www.senat.fr/rap/114-174/114-1741.pdf>.

<sup>2</sup> Compte rendu intégral de la deuxième séance de l'Assemblée nationale du jeudi 5 mars 2015, consultable à l'adresse suivante :

<http://www.assemblee-nationale.fr/14/cr/2014-2015/20150172.asp#P472350>.

---

▪ **Un ajustement nécessaire de la loi NOTRe : le soutien des départements aux comités de pêche et de la conchyliculture**

L'article 19 de la proposition de loi tend à **permettre aux départements de subventionner, avec l'accord de la région, les organisations professionnelles du secteur de la pêche et de la conchyliculture**, soit concrètement :

- les comités départementaux, interdépartementaux ou régionaux des pêches maritimes et des élevages marins ;
- les comités régionaux de la conchyliculture.

En 2017, le Gouvernement justifiait ainsi cette disposition : *« les comités des pêches et de la conchyliculture sont des structures de base de la représentation professionnelle du secteur, ils exercent également des missions de service public. Ces aides du département ont pour objet de **contribuer à la mise en œuvre des mesures collectives en faveur d'une pêche et d'une conchyliculture responsables et durables** ou des mesures en soutien à la filière pêche maritime et conchylicole »*<sup>1</sup>.

**Cette mesure de bon sens vise à mettre sur un pied d'égalité les activités agricoles et de la pêche et à répondre à une nouvelle incohérence de la loi NOTRe.**

Votre commission a donné un **avis favorable** à l'adoption de l'article 19.

\*

\*       \*

**Au bénéfice de ces observations et sous réserve de l'adoption de ses amendements, votre commission a donné un avis favorable à l'adoption des articles de la proposition de loi dont elle s'est saisie.**

---

<sup>1</sup> *Objet de l'amendement n° 39 adopté par le Sénat le 11 janvier 2017 lors de l'examen en séance publique de la proposition de loi portant adaptation des territoires littoraux au changement climatique (première lecture).*



---

## EXAMEN EN COMMISSION

---

MARDI 23 JANVIER 2018

- Présidence de M. François Pillet, vice-président -

**M. Philippe Bas, rapporteur pour avis.** – Nous connaissons déjà les dispositions de ce texte, que nous avons déjà adopté le 11 janvier 2017 sous la forme d'une proposition de loi présentée par nos anciens collègues députés Bruno Le Roux et Pascale Got, que nous avons amendée, mais qui n'a pas été adoptée définitivement.

La proposition de loi relève de la compétence de la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable, qui a nommé rapporteur notre collègue Didier Mandelli. Je l'ai rencontré ; nous partageons la même approche.

Ce texte part d'un constat : depuis deux tiers de siècle, l'érosion du trait de côte s'accélère ; les côtes les plus attaquées ont perdu plusieurs centaines de mètres. Le niveau de la mer devrait monter de 30 à 80 centimètres d'ici 2100. Les activités économiques et l'habitat sont remis en cause. Le littoral du Nord-Pas-de-Calais est attaqué à 70 %, celui de la Normandie à 60 % ; 5 400 logements du littoral aquitain sont menacés d'ici 2050. En revanche, l'Ille-et-Vilaine et la Corse ne sont touchées qu'à 10 %. L'outre-mer est aussi concerné par l'évolution du climat, comme nous en avons eu le triste témoignage l'an dernier avec l'ouragan Irma.

Cette proposition de loi diminue le risque financier supporté par les occupants des installations menacées par le recul du trait de côte en autorisant les collectivités territoriales à créer des zones d'activité résiliente et temporaire (ZART), au sein desquelles elles pourront préempter le bâti et assumer le risque pendant les décennies qui nous séparent de l'atteinte définitive, de manière à maintenir jusque-là l'activité économique. Les collectivités territoriales pourraient également louer ces installations aux particuliers sous la forme d'un bail réel immobilier littoral (BRILi).

Il faut parfois organiser le repli des activités vers l'arrière-pays, ce qui est souvent difficile à comprendre pour des riverains qui préféreraient que les collectivités territoriales engagent des travaux coûtant des dizaines, voire des centaines de millions d'euros – totalement hors de leur portée – et dont l'efficacité n'est pas certaine, tant le phénomène de l'érosion garde ses mystères. Il faut donc déplacer des constructions existantes vers des zones du littoral non menacées par le recul du trait de côte ou à l'intérieur des

terres. Mais cela est interdit par l'interprétation stricte des tribunaux administratifs en ce qui concerne la loi « littoral » du 3 janvier 1986.

Nous devons donc, avec le tact du chirurgien maniant son scalpel, apporter des aménagements à celle-ci. Ce texte propose que le terrain situé entre deux maisons d'un hameau non visible du rivage et distant de plus de 100 mètres devienne constructible. C'est ce que l'on appelle le « comblement des dents creuses », que nous avons adopté à de nombreuses reprises, mais sans jamais obtenir satisfaction devant l'Assemblée nationale. Il n'y a pourtant pas le moindre soupçon d'atteinte à la protection du rivage. Nous prendrions les précautions nécessaires : les zones concernées devraient être ciblées par les documents d'urbanisme et leur création autorisée par le préfet après avis de la commission départementale de la nature des sites et des paysages (CNDPS)... Nous prévoyons donc bien ceinture et bretelles ! Ceux qui, comme moi, viennent d'un département littoral et voient dans la protection du rivage un élément fondamental de son attractivité n'ont certainement pas envie de le voir se dégrader.

Moyennant l'adoption de mes amendements, je vous suggère de donner un avis favorable à l'adoption de cette proposition de loi.

**M. Alain Marc.** - J'y suis également favorable. On ignore souvent que les lacs intérieurs de plus de 1 000 hectares sont concernés par la loi « littoral ». Lorsque la commune est en zone de montagne, comme en Aveyron, cela impose une double contrainte : la loi « montagne » et la loi « littoral ». Un agriculteur qui veut construire une stabulation près du lac de Pareloup, par exemple, ne le peut pas. On pourrait augmenter ce seuil de 1 000 à 1 500 hectares. Certes le tourisme est une source bienvenue d'activité, mais il faut penser aussi à ceux qui habitent là toute l'année et se voient régulièrement opposer la covisibilité avec le lac.

**Mme Muriel Jourda.** - Cette proposition de loi intéresse l'élue du Morbihan que je suis. Cela fait des années que les élus souffrent de l'impossibilité d'aménager les « dents creuses ». En Bretagne, l'association des « PLUmés », en référence au plan local d'urbanisme (PLU), se plaint d'avoir perdu tout droit à construction sur des terrains dont ses membres ont hérité ou qu'ils ont achetés, et qui ont depuis lors perdu toute valeur. Nous, élus, avons du mal à leur expliquer cette situation.

**M. Pierre-Yves Collombat.** - Le texte concerne-t-il les plages ou l'arrière-pays situé immédiatement derrière ? Il y a des plages comme Pampelonne, dans le Var, où certains font de l'or en été, sans que le régime de propriété des lieux soit clairement défini. Les collectivités publiques peuvent avoir du mal à faire fonctionner les plages tout en faisant respecter les règles. Il ne faudrait pas que le BRILi conduise à donner des droits aux occupants qui soient tout à fait contraires aux principes de protection des sites.

**M. Jean-Luc Fichet.** – La loi « littoral » est une très bonne loi. L'imprécision de la différence entre un hameau et un village occasionne toutefois de nombreux contentieux. Les « PLUmés » proposent que la loi désigne, en substitution, des « zones déjà urbanisées ».

Les « dents creuses », entre deux maisons, n'intéressent pas le monde agricole, car elles sont enclavées. Il faut évoluer sur cette question et permettre leur constructibilité. Certains jeunes couples ont acheté des terrains de 1 000 ou 2 000 mètres carrés à 60 euros le mètre carré en espérant y construire plus tard leur maison, et se retrouvent propriétaires d'une terre agricole à 20 centimes le mètre carré. Je souhaite que les propositions faites l'année dernière par le groupe socialiste, écologiste et républicain de l'Assemblée nationale et reprises par ce texte soient adoptées définitivement.

**Mme Françoise Gatel.** – Sans vouloir donner l'impression d'un lobby breton, il faut bien reconnaître que certaines réalités sont spécifiques à un territoire. C'est le cas des hameaux. Consolider et densifier ces derniers n'empiète en rien sur la protection du littoral, même si cela peut inquiéter l'opinion publique. C'est une question de bon sens. Nous ne faisons que suivre la sagesse de nos anciens, qui construisaient ainsi...

**M. Pierre-Yves Collombat.** – ...Avec moins de pression foncière, cependant...

**M. Philippe Bas, rapporteur pour avis.** – Nous pouvons espérer des progrès dans la prise en compte de la situation spécifique des lacs de montagne. Le 24 novembre dernier, devant le congrès des maires, le Président de la République a parlé des « rigidités pensées pour parfois toute une catégorie alors que ça ne correspond pas à la réalité locale ! Des spécificités qui créent d'autres contraintes. » Il a ensuite cité le maire de Piana en Corse : « Moi, ma commune tout entière est dans la loi « littoral ». Comme j'ai des calanques, je suis pour partie dans la loi « montagne » et j'ai la moitié de la commune qui n'est concernée au fond, ni pas l'un, ni par l'autre. Ce sont des contraintes partout. Cela coûte cher, cela empêche des projets de développement ».

**M. Pierre-Yves Collombat.** – Que c'est émouvant !

**M. Philippe Bas, rapporteur pour avis.** – Les constats faits par notre collègue Jean Bizet et notre ancienne collègue Odette Herviaux dans leur rapport semblent devoir être pris en compte par le Président de la République. J'ai bien conscience du problème soulevé par Alain Marc.

Le repli des activités et les dents creuses sont deux sujets différents, monsieur Collombat. Si pour ces dernières, la proposition de loi prévoit un aménagement pour les hameaux à plus de 100 mètres du rivage, les dispositions relatives au repli concernent des zones menacées directement par l'érosion, puisqu'il s'agit de déplacer des bâtiments pour éviter que les activités aillent s'installer sur le territoire d'autres communes.

Les solutions proposées par ce texte sont consensuelles ou presque parmi nous. Elles pourraient l'être à l'Assemblée nationale si le Président de la République a une position en cohérence avec ses déclarations devant le congrès des maires.

**M. Pierre-Yves Collombat.** - Je ne suis pas en désaccord avec ce texte. Je souhaite m'assurer que le nouveau type de bail ne soit pas détourné de son objet. Sur certaines plages, des gens sont là sans le moindre titre, mais avec une capacité de lobbying extraordinaire, et parfois la complicité des services de l'État. Il ne faudrait pas leur donner des droits permanents et réels avec cette disposition. Leur activité n'est pas sans but lucratif, je vous prie de le croire ! À Pampelonne, cela rapporte beaucoup !

**M. Philippe Bas, rapporteur pour avis.** - Je suis entièrement d'accord avec M. Collombat. Il sera impossible pour une commune d'utiliser le droit de préemption prévu par la proposition de loi s'il s'agit d'occupants sans titre. Le contrôle de légalité le garantit : un maire ne peut pas racheter un bien à un occupant qui n'en est pas propriétaire. Je le répéterai dans l'hémicycle.

### Examen des articles

#### *Article 8*

**M. Philippe Bas, rapporteur pour avis.** - Il s'agit d'un amendement de cohérence calendaire, prenant en compte le fait que les schémas régionaux d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires (SRADDET) peuvent être élaborés jusqu'au 28 juillet 2019.

*L'amendement COM-29 est adopté.*

#### *Article 11*

**M. Philippe Bas, rapporteur pour avis.** - *Idem*, il s'agit d'un amendement de cohérence concernant les servitudes transversales autorisant l'accès au rivage.

*L'amendement COM-30 est adopté.*

#### *Article 14*

**M. François Pillet, président.** - Pourquoi proposez-vous, par l'amendement COM-31, de supprimer l'article 14 ?

**M. Philippe Bas, rapporteur pour avis.** - Il ne faudrait pas qu'une commune fasse un bénéfice en revendant une parcelle qu'elle a préemptée selon la procédure prévue par la proposition de loi. Ce n'est pas le but ! En conséquence, l'article 14 de la proposition de loi tend à interdire expressément à une collectivité territoriale de vendre un bien situé dans une zone d'activité résiliente et temporaire (ZART). Mais il pose ce faisant un problème constitutionnel : le droit de propriété des communes n'est pas un droit au rabais. En accord avec notre collègue Didier Mandelli, rapporteur de

---

la commission saisie au fond, plutôt que de braver l'inconstitutionnalité, nous avons préféré nous en remettre à la sagesse des collectivités territoriales, d'autant plus que le contrôle de légalité apporte une garantie supplémentaire. C'est pourquoi je propose de supprimer l'article 14.

**M. François Pillet, président.** – L'article 17 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789 est d'une clarté parfaite à cet égard.

*L'amendement COM-31 est adopté.*

### **Article 16**

**M. Philippe Bas, rapporteur pour avis.** – Avec mon amendement COM-32, je souhaite intégrer à la proposition de loi, par cohérence, les sociétés publiques locales d'aménagement d'intérêt national (SPLA-IN), créées par la loi du 28 février 2017 relative au statut de Paris et à l'aménagement métropolitain.

*L'amendement COM-32 est adopté.*

**M. Philippe Bas, rapporteur pour avis.** – L'amendement COM-33 assouplit les modalités de cession des constructions et améliorations réalisées par le preneur durant le BRILi et rappelle que le preneur jouit librement des biens faisant l'objet d'un tel bail à condition de ne pas modifier la destination des immeubles et de remettre en état les biens à l'issue du bail.

*L'amendement COM-33 est adopté.*

*La commission émet un avis favorable à l'adoption de la proposition de loi, sous réserve de l'adoption de ses amendements.*



---

## AMENDEMENTS PRÉSENTÉS PAR LA COMMISSION DES LOIS

### **Article 8**

*Amendement COM-29*

A. Compléter cet article par un paragraphe ainsi rédigé :

II.- Le I du présent article entre en vigueur le 28 juillet 2019.

B. En conséquence, faire précéder le premier alinéa de la mention :

I.-

### **Article 11**

*Amendement COM-30*

Après la référence :

L. 121-32

insérer les mots :

et au premier alinéa de l'article L. 121-34

### **Article 14**

*Amendement COM-31*

Supprimer cet article.

### **Article 16**

*Amendement COM-32*

Alinéa 6

Après les mots :

rivages lacustres

insérer les mots :

, une société publique locale d'aménagement d'intérêt national

**Article 16**  
*Amendement COM-33*

Alinéa 25

I.- Après le mot :

preneur

rédigé ainsi la fin de cet alinéa :

s'entend avec le bailleur pour déterminer les modalités de cession, à titre gratuit ou onéreux, des constructions et améliorations dont le preneur est propriétaire. Si le bailleur refuse l'acquisition, le preneur démolit ces constructions et améliorations ou s'acquitte des frais de leur démolition.

II.- Alinéa 26

Compléter cet alinéa par les mots :

ou ouvrages édifiés

III.- Alinéa 27

Remplacer cet alinéa par deux alinéas ainsi rédigés :

« *Art. L. 567-13.* – Le preneur peut jouir librement de l'immeuble et des installations ou constructions qui font l'objet du bail, dès lors qu'il n'est pas porté atteinte à la destination de l'immeuble et à l'état dans lequel il a été convenu que ces installations ou constructions seraient remises en fin de bail.

« Le contrat de bail peut déterminer les activités accessoires qui pourront être exercées dans l'immeuble objet du bail et peut subordonner à l'accord du bailleur tout changement d'activité.

---

## ANNEXE : LES RÈGLES DE LA LOI « LITTORAL » EN MATIÈRE D'URBANISME

Les communes littorales sont régies par la règle de **l'urbanisation en continuité**, ce qui permet d'éviter un « *mitage* » des bâtiments : « *l'extension de l'urbanisation se réalise soit en continuité avec les agglomérations et villages existants, soit en hameaux nouveaux intégrés à l'environnement* » (article L. 121-8 du code de l'urbanisme).

La notion de continuité est appréciée au cas par cas en fonction des circonstances locales. Concrètement, deux éléments sont pris en compte : la proximité avec un tissu urbanisé dense et l'absence d'éléments de séparation, physiques ou paysagers, entre la parcelle concernée par le projet et le reste de l'urbanisation (routes, reliefs, *etc.*).

À titre d'exemple, la jurisprudence interdit le prolongement d'un bâtiment existant ainsi que le comblement des « *dents creuses* », qui sont des parcelles non construites entourées par des terrains bâtis.

Des **exceptions** au principe de continuité sont toutefois **prévues**, notamment pour les constructions liées aux activités agricoles ou forestières qui paraissent incompatibles avec le voisinage de zones habitées et qui peuvent être autorisées en dehors des espaces proches du rivage. L'accord du préfet et l'avis de la commission départementale de la nature, des paysages et des sites (CDNPS) sont alors nécessaires (article L. 121-10 du code de l'urbanisme).

Certains espaces littoraux bénéficient, en outre, de protections particulières :

a) des « *coupures d'urbanisation* », qui doivent être prévues par les documents d'urbanisme pour éviter l'édification en continu de bâtiments sur le front de mer (article L. 121-22 du même code). Aucune urbanisation nouvelle n'est autorisée, à l'exception d'aménagements légers ;

b) les **espaces remarquables** ou caractéristiques et les milieux nécessaires au maintien des équilibres biologiques, eux aussi inconstructibles, sauf pour des aménagements légers nécessaires à leur gestion, à leur mise en valeur ou à leur ouverture au public (articles L. 121-23 à L. 121-26 du même code) ;

c) la « *bande littorale des cent mètres<sup>1</sup>* », qui se caractérise également par un principe d'inconstructibilité, sauf pour les services publics ou

---

<sup>1</sup> Cette distance étant calculée à compter de la limite haute du rivage. Les communes volontaires peuvent également allonger cette bande au-delà de cent mètres (article L. 121-19 du code de l'urbanisme).

activités économiques exigeant la proximité immédiate de l'eau comme les fermes aquacoles ou conchylicoles, les postes de surveillance de plage, etc. (articles L. 121-16 à L. 121-20 du même code) ;

d) les **espaces proches du rivage**, dans lesquels les documents d'urbanisme peuvent prévoir « *une extension de l'urbanisation limitée, justifiée et motivée* » (articles L. 121-13 à L. 121-15 du code de l'urbanisme). Trois critères cumulatifs sont utilisés pour délimiter ces espaces : covisibilité entre le terrain et la mer, distance par rapport à la mer, caractéristiques de la zone séparant le terrain de la mer<sup>1</sup>.

*Source : avis n° 246 (2016-2017) fait par votre rapporteur en 2016 sur la proposition de loi portant adaptation des territoires littoraux au changement climatique, adoptée par le Sénat le 11 janvier 2017.*

*Cet avis est consultable au lien suivant : <http://www.senat.fr/rap/a16-246/A16-2461.pdf>.*

---

<sup>1</sup> Conseil d'État, 3 mai 2004, Mme Barrière, n° 251534.