



**HAL**  
open science

# Urbanisation et aménagement en zones littorales ultramarines : exemple de la Martinique

Samuel Houdin

► **To cite this version:**

Samuel Houdin. Urbanisation et aménagement en zones littorales ultramarines : exemple de la Martinique. Sciences de l'ingénieur [physics]. 2020. dumas-03118719

**HAL Id: dumas-03118719**

**<https://dumas.ccsd.cnrs.fr/dumas-03118719>**

Submitted on 22 Jan 2021

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

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

**CONSERVATOIRE NATIONAL DES ARTS ET METIERS  
ECOLE SUPERIEURE DES GEOMETRES ET TOPOGRAPHES**

---

**MEMOIRE**

**présenté en vue d'obtenir**

**le DIPLOME D'INGENIEUR CNAM**

**SPECIALITE : Géomètre et Topographe**

**par**

**Samuel HOUDIN**

---

**Urbanisation et aménagement en zones littorales ultramarines : Exemple de la  
Martinique**

**Soutenu le 15 Octobre 2020**

---

**JURY**

Monsieur Christophe CHARLET  
Madame Elisabeth BOTREL  
Madame Emmanuelle ONFRAY  
Madame Marie FOURNIER

Président du jury  
Maître de stage  
Maître de stage  
Enseignant référent

## Remerciements

Ce travail de recherche a vu le jour grâce à la collaboration de plusieurs personnes. Ainsi je tiens à remercier tout particulièrement mes deux maîtres de stage Mme Elisabeth Botrel et Mme Emmanuelle Onfray, ainsi que mon professeur référent Mme Marie Fournier pour m'avoir accompagné tout au long de ce travail. Elles ont su m'orienter, me guider, me conseiller pour ce mémoire qui me ressemble. Je souhaite aussi remercier l'ensemble de l'équipe pédagogique de l'ESGT qui a pu participer de près ou de loin à l'élaboration de ce mémoire.

Je suis aussi reconnaissant envers tous les professionnels que j'ai pu rencontrer ou ceux avec qui j'ai pu échanger qui m'ont accordé du temps malgré la crise sanitaire que nous vivons actuellement.

Je souhaite aussi remercier toute ma famille pour leur soutien tout au long de mon parcours scolaire. Je remercie notamment très chaleureusement ma mère et mes frères qui ont toujours été à mes côtés malgré les 8000 kms qui nous séparent, ainsi que celle qui m'accompagne au quotidien, qui n'a jamais cessé de croire en moi.

Enfin j'ai une pensée toute particulière envers mon père qui est à l'origine de mon projet scolaire et qui a su me motiver tout au long des étapes de celui-ci.

## Liste des abréviations

ADDUAM = L'agence de développement durable d'urbanisme et d'aménagement de la Martinique

Art. = Article

AJDI = Actualité juridique droit immobilier

BRILi = Bail réel immobilier littoral

BJDU = Bulletin de jurisprudence de droit de l'urbanisme

CAA = Cour administrative d'appel

CE = Conseil d'état

CG3P = Code général de la propriété des personnes publiques

EPF = Établissement public foncier

EPIC = Établissement public à caractère industriel et commerciale

FDL = Forêt domaniale du littoral

GFA = Groupement foncier agricole

GIEC = Groupement intergouvernemental sur l'évolution du climat

HLM = Habitation à loyer modéré

LES = Logement évolutif social

LLS = Logements locatifs sociaux

PLU = Plan local d'urbanisme

OAP = Orientations d'aménagement et de programmation

PPR = Plan de prévention des risques

PPRN = Plan de prévention des risques naturels

RHI = Résorption de l'habitat insalubre

SAR = Schéma d'aménagement régional

SCoT = Schéma de cohérence territoriale

SMVM = Schéma de mise en valeur de la mer

TA = Tribunal administratif

UALM = Union des association du littoral de la Martinique

ZART = Zone d'activité résilience et temporaire

ZPG = Zone des 50 pas géométriques

# Table des matières

<b>REMERCIEMENTS</b> .....	<b>2</b>
<b>LISTE DES ABREVIATIONS</b> .....	<b>3</b>
<b>TABLE DES MATIERES</b> .....	<b>4</b>
<b>INTRODUCTION</b> .....	<b>6</b>
<b>PARTIE I : DELOCALISATION ET RELOCALISATION EN ZONE LITTORALE MARTINICAISE A RISQUES : UNE APPLICATION ADAPTEE DES MECANISMES DE DROIT COMMUN EN MATIERE D'URBANISATION LICITE</b> .....	<b>14</b>
<i>I.1. Application en Martinique des mécanismes de droit commun pour l'urbanisation du littoral</i> 14	
I.1.1. La limitation de l'urbanisme en Martinique par l'application de la « loi Littoral ».....	14
I.1.2. Les plans de Prévention des Risques Naturels Multirisques de Martinique : des outils de droit commun restreignant l'urbanisation des zones littorales à risques .....	17
<i>I.2. Des adaptations de la « loi Littoral » et des PPRN liées aux besoins de la Martinique favorisant l'aménagement des zones littorales</i> .....	<b>18</b>
I.2.1. Des adaptations de la loi littoral favorisant l'aménagement et le développement de la Martinique .....	19
I.2.2. L'aménagement des communes littorales au regard des spécificités du PPRN multirisques.....	24
<b>PARTIE II : LA DIFFICILE PRISE EN COMPTE DU PHENOMENE DE L'URBANISATION SPONTANEE DANS LES OPERATIONS DE DELOCALISATION ET DE RELOCALISATION DES PERSONNES ET DES BIENS</b> .....	<b>26</b>
<i>II.1. Les difficultés de mise en place de projet de délocalisation et de relocalisation en présence d'occupation sans titre</i> .....	<b>26</b>
II.1.1. Les difficultés d'identification du nombre et de la forme des occupations illicites .....	27
II.1.2. Les difficultés de mise en place de stratégies adaptées en cas d'occupation sans titre .....	30
<i>II.2. L'inefficacité et l'inadaptation des mécanismes de lutte contre l'occupation sans titre</i> .....	<b>32</b>
II.2.1. Des procédures répressives rarement utilisées en raison d'une volonté politique de maintien de la paix sociale et d'une difficulté de mise en place .....	32
II.2.2. Des outils non répressifs permettant d'envisager dans certains cas les opérations de délocalisation et de relocalisation.....	36
<b>PARTIE III : DELOCALISATION ET RELOCALISATION EN MARTINIQUE EN RAISON DE RISQUES LITTORAUX : QUELLES MISES EN ŒUVRE ?</b> .....	<b>39</b>
III.1. DELOCALISATION ET RELOCALISATION EN ZONE LITTORALE EN MARTINIQUE : DES PROJETS NON ABOUTIS OU EN REPONSE A UNE SITUATION D'URGENCE .....	<b>39</b>
<i>III.1.1. Procédures de relocalisation en zone à risques : une phase délicate pour les porteurs de projet de relocalisation</i> .....	<b>40</b>
III.1.1.1. Un manque flagrant de foncier disponible .....	40
III.1.1.2. Les difficultés de prise en compte du volet social dans les procédures de relocalisation .....	41
<i>III.1.2. Les freins des instruments et la multiplicité des acteurs : des limites pour la mise en œuvre des projets de relocalisation ?</i> .....	<b>43</b>
III.1.2.1. Une diversité d'acteurs ayant des objectifs et des rôles différents .....	43
III.1.2.2. Des projets de délocalisation et de relocalisation non achevés ou non utilisés en raison des freins venant des mécanismes utilisés .....	46

III.2. LES PROCEDURES DE DELOCALISATION ET DE RELOCALISATION EN MARTINIQUE : QUELS ENSEIGNEMENTS EN TIRER ? .....	48
<i>III.2.1. Adaptation des instruments vers une stratégie collaborative, de conciliation de la population et des pouvoirs publics.....</i>	<i>48</i>
<i>III.2.2. Adaptation des mécanismes vers une stratégie anticipative : quels mécanismes existants mettre en place ?.....</i>	<i>51</i>
<b>CONCLUSION.....</b>	<b>54</b>
<b>BIBLIOGRAPHIE .....</b>	<b>55</b>
<b>TABLE DES ANNEXES .....</b>	<b>61</b>
<b>TABLE DES FIGURES ET DES TABLEAUX .....</b>	<b>61</b>
<b>RESUME .....</b>	<b>62</b>
<b>SUMMARY .....</b>	<b>62</b>

## Introduction

« Aussi longtemps que je me souviens, mon île a attisé la convoitise, la curiosité. [...] Les chanceux, qui aujourd'hui viennent visiter notre terre ne cherchent que la quiétude que provoquent ses paysages. Sentir le temps s'arrêter, les pieds dans le sable le vent sur la joue et dans un filet tendu entre deux palmiers. Se poser la question « Est-ce que tout ça est bien réel ? [...] »<sup>1</sup>.

Dans cet interlude l'artiste Jacob Devarieux met l'accent sur l'attractivité de la Martinique. Ce territoire français situé dans la mer des Caraïbes, compte environ 400 000 habitants répartis sur 34 communes<sup>2</sup>. Il s'agit d'une collectivité territoriale unique régie par l'article 73 de la Constitution depuis décembre 2015<sup>3</sup>. Selon le Ministère de l'outre-mer, le tourisme est un des secteurs essentiels participant au développement de la Martinique<sup>4</sup>. En effet, l'évolution annuelle de la fréquentation touristique a totalisé 1,05 million de visiteurs durant l'année 2018<sup>5</sup>. J. Devarieux laisse également sous-entendre que la beauté des espaces littoraux participe à cet attrait. L'étude intitulée *Les données clés de la mer et du littoral* vient conforter ce point : le littoral constitue un des lieux de vie préféré des Français<sup>6</sup>. Ainsi il subit une forte pression démographique. Effectivement en Martinique la densité de population sur le littoral martiniquais est élevée, puisqu'elle est de plus de 350 hab./km<sup>2</sup><sup>7</sup>. De même, la plupart des bourgs martiniquais se situent sur le littoral<sup>8</sup>. Par ailleurs cet espace comprend « des écosystèmes marins [...] : les récifs coralliens, les mangroves et les herbiers »<sup>9</sup> qui « recouvrent une biodiversité exceptionnelle »<sup>10</sup>. Cette zone qui est « la plus

---

<sup>1</sup> Interlude réalisé par Jacob Desvarieux dans l'album « tout à gagner » du chanteur de rap martiniquais Tiitof.

<sup>2</sup> Ministère de l'outre-mer, <http://www.outre-mer.gouv.fr/martinique-economie>, (consulté le 05/06/2020).

<sup>3</sup> Collectivité territoriale de la Martinique, <https://www.collectivitedemartinique.mq/un-peu-d-histoire/>, (consulté le 05/06/2020).

<sup>4</sup> Ministère de l'outre-mer, <http://www.outre-mer.gouv.fr/martinique-economie>, (consulté le 05/06/2020).

<sup>5</sup> Comité martiniquais du tourisme, Synthèse de l'activité touristique en 2018, 2018, 16 pages, PDF disponible sur <https://martinique.media.tourinsoft.eu/upload/SYNTHESE-BILAN-TOURISME-2018-3.pdf>, (consulté le 21/03/2020).

<sup>6</sup> Service de l'Observation et des Statistiques du ministère de l'Ecologie, l'Agence des aires marines protégées, l'Ifremer, *Les données clés de la mer et du littoral - Synthèse des fiches thématiques de l'observatoire*, 2013, 55 pages, spéc. 11.

<sup>7</sup> Ministère de la transition écologique et solidaire - Service de l'Observation et des Statistiques (SDES), <https://ree.developpement-durable.gouv.fr/themes/milieux-et-territoires-a-enjeux/mer-et-littoral/economie-et-demographie/article/densite-de-population-des-communes-littorales-en-2014-et-evolution-depuis-1962>, (consulté le 15/08/2020)

<sup>8</sup> Beillouin (T), Pecquet-Caumeil (F), « Le littoral martiniquais à l'épreuve du changement climatique : de l'expérimentation au projet de territoire », *Projet de paysage*, 2019, spéc. p. 7.

<sup>9</sup> Rocle (N), *L'adaptation des littoraux au changement climatique : une gouvernance performative par expérimentations et stratégies d'action publique*, Thèse – Spécialité : Sociologie, Université de Bordeaux, 2018, spéc. page 121.

<sup>10</sup> Idem.

convoitée par l'Homme et ses activités »<sup>11</sup>, est toutefois soumise à de nombreux risques. En 2015, les auteurs de la publication *Évaluation du plan de prévention des submersions rapides dans les outre-mer* réalisée sous l'égide du ministère de l'intérieur nous rappellent que la Martinique est particulièrement exposée aux aléas naturels (risque volcanique, sismique, cyclonique, tsunami, etc<sup>12</sup>). Elle est particulièrement concernée par le risque d'érosion côtière qui d'après plusieurs hypothèses scientifiques a été aggravé par d'anciennes activités humaines tels que l'« *épuisement des stocks sédimentaires, prélèvement de gros volumes sédimentaires sur les plages comme matière première* »<sup>13</sup>. Pascal SAFFACHE, professeur en géographie et aménagement de l'université Antilles-Guyane, pense aussi que l'implantation massive de cocotiers sur les plages martiniquaises a pu contribuer à cette aggravation<sup>14</sup>. Cette espèce importée des pays asiatiques ne permet pas de stabiliser suffisamment le sol avec son réseau racinaire en boule contrairement aux espèces endémiques (patate-bord de mer, etc.)<sup>15</sup>. Il est aussi relevé que le changement climatique « *favorise l'érosion des marges côtière* »<sup>16</sup>, et accélère l'élévation du niveau de la mer<sup>17</sup>. Selon les données actuelles du groupement intergouvernemental sur l'évolution du climat (GIEC), l'élévation du niveau de la mer en Martinique est de 2mm par an<sup>18</sup>. Ce chiffre qui peut paraître insignifiant est au contraire alarmant car il doit être replacé dans le contexte de la Martinique qui comprend des côtes littorales horizontales<sup>19</sup>. Ainsi, des auteurs indiquent que « *d'ici 2100 la Martinique devrait perdre une cinquantaine de kilomètres carrés environ* »<sup>20</sup>. Ces aspects (zone convoitée, risques) caractérisent le littoral martiniquais. Les occupations illicites sont également des données importantes caractéristiques du littoral martiniquais car il comprend diverses occupations foncières irrégulières<sup>21</sup>. Pour rappel cette

---

<sup>11</sup> Goiffon (M), « Pression foncière et littoralisation à la Martinique », Cahier d'outre-mer, 2003, pages 16, spéc. 2.

<sup>12</sup> Bourgeois (P), Dupin (F), Galibert (T), Ridaou (J.P), Verlhac (E), *Evaluation du plan de prévention des submersions rapides dans les Outre-Mer*, 2015.

<sup>13</sup> Pissaloux (JL), Rainaud (A), *Les trente ans de la loi littoral*, L'Harmattan, 2018, spéc. 274.

<sup>14</sup> Pascal Saffache, professeur de l'université des Antilles Guyane, entretien réalisé le 29 Avril 2020 ; Voir aussi : Baquey (C.), « Le Prêcheur en Martinique, une commune victime de l'érosion », Portail des Outre-mer <https://la1ere.francetvinfo.fr/2015/09/22/glob-iles-1-le-precheur-en-martinique-une-commune-victime-de-l-erosion-288653.html>, (consulté le 15/082020).

<sup>15</sup> Idem.

<sup>16</sup> Pissaloux (JL), Rainaud (A), *Les trente ans de la loi littoral*, L'Harmattan, 2018, spéc. 274.

<sup>17</sup> Idem.

<sup>18</sup> Pascal Saffache, professeur de l'université des Antilles Guyane, entretien réalisé le 29 Avril 2020.

<sup>19</sup> Idem ; Pissaloux (JL), Rainaud (A), *Les trente ans de la loi littoral*, L'Harmattan, 2018, spéc. 274.

<sup>20</sup> Idem.

<sup>21</sup> Palcy Louis-Sidney (M), *Régularisation foncière de l'occupation sans titre de la propriété des personnes publiques dans les collectivités territoriales de l'article 73 de la constitution*, Thèse Droit Public, Université des Antilles, 2019, spéc. 16-17 ; Benzaglou (M), *Les exclus, régulateurs de l'action publique - La normalisation limitée de l'espace dans les quartiers insalubres et illégaux des DOM*, Thèse – Spécialité Etudes urbaines, aménagement et urbanisme, Ecole Nationale des Ponts et Chaussées, 2006, spéc. 50 à 54.

occupation peut concerner des terres appartenant à une personne publique ou à une personne privée<sup>22</sup>. En Martinique on retrouve plus régulièrement des occupations sans titre foncières appartenant à une personne publique. Dans sa thèse, Marguerite Palcy Louis-Sidney, docteur en droit public, a proposé une définition générale de l'occupation sans titre : elle « *est le fait pour une personne physique ou morale, privée ou publique, d'occuper un lieu ou un bien de nature immobilière, de bonne ou de mauvaise foi, sans pouvoir justifier d'un titre juridique attestant de son droit à occuper le bien en cause* »<sup>23</sup>.

Les raisons de l'apparition des formes d'urbanisation spontanée sont diverses en Martinique. En premier lieu, l'urbanisation des îles des Antilles a été influencée par le passé esclavagiste puis leur départementalisation<sup>24</sup>. En effet, au lendemain de l'abolition de l'esclavage plusieurs affranchis ont cherché à se loger soit dans les mornes<sup>25</sup> soit dans les villes en pleine croissance, ou encore illégalement sur la zone des 50 pas géométriques (ZPG) « *faute de ressources et de terres cultivables, possédées par les colons* »<sup>26</sup> et constituant ainsi les premières formes d'habitats spontanés. Rappelons que selon l'article L. 5111-1 du Code général de la propriété des personnes publiques (CG3P), la ZPG « *est une réserve domaniale de 81.20 comptée à partir du rivage de la mer, appartenant au domaine public maritime* »<sup>27</sup>. Postérieurement à la crise de 1929-1930, la départementalisation en 1946, les crises agricoles des années 1950-60, et les années 1970, la Martinique a connu un phénomène de migration vers l'agglomération de Fort-de-France<sup>28</sup>. Parallèlement, la croissance urbaine, la croissance démographique et l'exode rural ont entraîné une plus grande demande d'habitat en milieu urbain<sup>29</sup>. Les logements sociaux « *ayant pendant longtemps reproduit des modèles métropolitains correspondant mal aux besoins spécifiques des populations* »<sup>30</sup> n'ont pas permis de répondre à la demande d'habitat en milieu rural<sup>31</sup>. Cela a contribué au développement d'habitations illicites et plusieurs quartiers d'habitats spontanés, qui ne sont pas toujours viabilisés et marqués par l'absence ou des problèmes de réseaux (électricité,

---

<sup>22</sup> Palcy Louis-Sidney (M), *op. cit.*, spéc. 17.

<sup>23</sup> Idem.

<sup>24</sup> Benzaglou (M), *op. cit.*, spéc. 50.

<sup>25</sup> On appelle un « morne » un relief caractéristique (mont, montagne) en Martinique. Il correspond à une colline.

<sup>26</sup> Rocle (N), *op. cit.*, spéc. page 127.

<sup>27</sup> Pissaloux (JL), Rainaud (A), Les trente ans de la loi littoral, L'Harmattan, 2018, spéc. page 254.

<sup>28</sup> Géhin (C), Paulais (T), *La résorption de l'habitat insalubre en Outre-mer*, 2000, 106 pages, spéc. 15 ; Constant-Pujar (A), *Gestion responsable du foncier et développement durable Outre-mer*, Thèse Droit Public, Université des Antilles et de la Guyane, 2011, 351 pages, spéc. page 95.

<sup>29</sup> Constant-Pujar (A), *op. cit.*, spéc. 7.

<sup>30</sup> Géhin (C), Paulais (T), *La résorption de l'habitat insalubre en Outre-mer*, 2000, 106 pages, spéc. 7.

<sup>31</sup> Idem et voir Constant-Pujar (A), *op. cit.*, spéc. page 95.

assainissement, etc.)<sup>32</sup>, de voir le jour : Terres Sainville, Texaco, Trenelle, Vieux Pont, Pointe Rouge, etc.<sup>33</sup>. Aujourd'hui encore le littoral comprend de nombreuses occupations sans titre<sup>34</sup>. Les sollicitations humaines, les risques naturels, les occupations sans titre sont des données importantes car elles peuvent permettre à un porteur de projet d'établir des projets plus proches des réalités locales. En ce sens la définition du littoral peut être aussi intéressante.

Selon la docteur en droit public Arlette Constant-Pujar, trois critères pour viser cette notion de littoral peuvent être retenus : le droit, l'usage ainsi que la science<sup>35</sup>. D'un point de vue de l'usage, il peut être défini comme un lieu d'habitation ayant pour but : d'« *échanger, avec le transport de voyageurs* »<sup>36</sup> ainsi que de « *s'approvisionner* » (activités de pêche, etc.)<sup>37</sup>. En droit, il n'existe aucune définition stricte de la notion mais le législateur a prévu, à travers la loi dite « loi Littoral » du 3 janvier 1986, quelques éléments participant à sa définition. Cette loi utilise la notion de commune littorale définie à l'article L. 321-2 du Code de l'environnement dans ses deux premiers alinéas<sup>38</sup> comme critère de définition. Il existe ainsi 27 communes littorales au sens de la « loi Littoral » en Martinique<sup>39</sup>. Par conséquent, l'approche de la notion de littoral par le droit ne l'envisage pas comme « *un lieu* »<sup>40</sup> mais plus comme « *le champ d'application d'une juridiction spécifique* »<sup>41</sup>. Enfin il peut être identifié par la science à partir de différents critères : « *l'observation, la qualification, [...] l'évaluation des disciplines [...], le système d'information géographique* »<sup>42</sup>. Nous retiendrons par la suite l'ensemble de ces définitions afin de rassembler les approches d'un maximum d'acteurs.

Mise à part son influence dans la définition du littoral, la « loi Littoral » a été adoptée afin de préserver ces espaces et de concilier à leur développement économique<sup>43</sup>. Le législateur avait prévu dès son origine un volet consacré aux territoires ultramarins, aujourd'hui codifié

---

<sup>32</sup> Géhin (C), *op. cit.*, spéc. 26.

<sup>33</sup> Idem, spéc. page 95 ; Benzaglou (M), *op. cit.*, spéc. 51.

<sup>34</sup> Idem.

<sup>35</sup> Constant-Pujar (A), *op. cit.*, spéc. 87.

<sup>36</sup> Agence des 50 pas géométriques Martinique, *1<sup>er</sup> Forum Bodlanmè : Notre littoral en crise*, 2008, 180 pages, spéc. 38.

<sup>37</sup> Idem.

<sup>38</sup> Michaud (M), *Les instruments juridiques pour la délocalisation des biens situés en zone littorale à risque : panorama et proposition d'évolution (France métropolitaine)*, Mémoire ingénieur ESGT, 2018, spéc. 10 ; Voir l'article L.321-2 du Code de l'urbanisme.

<sup>39</sup> Constant-Pujar (A), *op. cit.*, spéc. 86.

<sup>40</sup> Idem, spéc. 88.

<sup>41</sup> Idem.

<sup>42</sup> Constant-Pujar (A), *op. cit.*, spéc. 87.

<sup>43</sup> Pissaloux (JL), Rainaud (A), *Les trente ans de la loi littoral*, L'Harmattan, 2018, spéc. page 131.

aux articles L.121-38 à L.121-50 du Code de l'urbanisme. Ces adaptations ont été jugées nécessaires par le législateur en raison du fait que les enjeux et problématiques, n'étaient pas considérés comme identiques au territoire métropolitain. Elles ont même eu pour finalité de « *ne pas paralyser le développement économique de ces territoires* »<sup>44</sup>. Elles ont notamment permis de prendre en compte la zone des cinquante pas géométriques. Par ailleurs pour pallier les problématiques des occupations sans titre, le législateur a adopté deux lois spécifiques : loi n°96-1241 du 30 décembre 1996 et la loi dite « Letchimy » du 23 juin 2011. Le premier de ces textes s'inscrit dans une logique de régularisation foncière pour lutter contre les occupations illicites<sup>45</sup> tandis que le second a souhaité « reconnaître » un certain nombre de droits aux occupants sans titre<sup>46</sup>. Cette « reconnaissance de droits » a dès lors impliqué un certain nombre de modalités en ce sens (indemnisation des occupants sans titre, etc.)<sup>47</sup>. Ces deux textes ont donc permis de mieux prendre en compte une des caractéristiques importantes du littoral martiniquais.

Parallèlement, en ce qui concerne la prise en compte des risques, Alain Miossec professeur de géographie à l'université de Nantes, rappelle dans l'ouvrage *Les trente ans de la loi Littoral* que la loi « Littoral » a certes permis de prendre en compte des risques (« *dégradation paysagère, dégradation des milieux fragiles* »<sup>48</sup>), mais ne fournit pas assez d'éléments pour prendre en compte la dynamique côtière (l'aléa érosion et celui d'élévation du niveau de la mer)<sup>49</sup>. En revanche cette dynamique est mieux intégrée dans les plans de prévention des risques naturels (PPRN), introduits dans le cadre de la loi Barnier de 1995<sup>50</sup> et codifiés à l'article L.562-1 du Code de l'environnement. Ils incluent depuis peu les risques littoraux à travers les plans de prévention des risques littoraux (PPRL)<sup>51</sup>. En effet suite à la tempête Xynthia en 2011 plusieurs circulaires ont été publiées par le Ministère de l'Écologie afin de mieux prendre en compte ces aléas : celle du 27 juillet ; et celle du 2 août<sup>52</sup>. La première « *précise les règles pour traiter des risques littoraux dans les PPR* »<sup>53</sup>. La seconde « *relève 303 communes prioritaires soumises à l'érosion du trait de côte [...] à*

---

<sup>44</sup> Baietto-Beysson (S), Colin (J), Bonnal (P), Angel (N), *Rapport relatif aux problématiques foncière et au rôle des différents opérateurs aux Antilles*, 2013, 113 pages, spéc. 21.

<sup>45</sup> Bouché (N), *Présentation générale de la loi Letchimy*, Cap Nord, 2014, 13 pages, spéc. 3.

<sup>46</sup> Idem.

<sup>47</sup> Idem.

<sup>48</sup> Idem, spéc. 315.

<sup>49</sup> Idem.

<sup>50</sup> Loi n°95-101 du 2 février 1995, relative au renforcement de la protection de l'environnement, parue au JO n°29 du 3 février 1995.

<sup>51</sup> Michaud (M), *op. cit.*, spéc. 14 à 15.

<sup>52</sup> Pissaloux (JL), Rainaud (A), *Les trente ans de la loi littoral*, L'Harmattan, 2018, spéc. page 338.

<sup>53</sup> Idem, spéc. 339.

la submersion marine qui doivent élaborer un plan de prévention des risques littoraux (PPRL) avant 2015 »<sup>54</sup>. Ces dispositions illustrent la prise de conscience de l'État face aux risques littoraux et au changement climatique : il faut sécuriser les biens et les personnes menacés<sup>55</sup>.

Dans cette même logique de protection plusieurs stratégies peuvent être retenues : le maintien du trait de côte, le recul stratégique, etc<sup>56</sup>. La première consiste à mettre en place des solutions afin de stabiliser le trait de côte par le biais de deux formes principales : les solutions douces (comme par exemple l'implantation d'espèces naturelles de type mangrove qui luttent contre l'érosion) ou les solutions dures (comme les enrochements)<sup>57</sup>. La seconde, le recul stratégique appelé aussi relocalisation<sup>58</sup> peut être défini comme l'action qui « consiste à déplacer les enjeux (habitations, infrastructures, etc.) afin de les mettre à l'abri des aléas naturels et de fournir au système littoral un espace de liberté suffisant à son équilibre »<sup>59</sup>. Cette méthode qui dans certains cas est la seule alternative pour faire face durablement aux dynamiques côtières<sup>60</sup>, nécessite une phase de délocalisation<sup>61</sup> qui consiste en « la déconstruction des biens et la renaturation des zones déconstruites »<sup>62</sup>. « Cette déconstruction sera généralement synonyme de démolition pour les bâtiments en dur mais pourra être un simple déplacement pour le bâti léger ou démontable »<sup>63</sup>. Si la stratégie du maintien du trait de côte semble avoir largement été adoptée par les pouvoirs publics<sup>64</sup>, les conséquences de la tempête Xynthia<sup>65</sup> ont poussé le législateur à favoriser la mise en place de celle du recul stratégique. En ce sens plusieurs initiatives se sont multipliées<sup>66</sup>. C'est suite à ces réflexions que deux projets de délocalisation et de relocalisation ont été envisagés en Outre-mer : le projet Petit-Bourg en Guadeloupe et celui du Prêcheur en Martinique. Ces

---

<sup>54</sup> Idem.

<sup>55</sup> Idem.

<sup>56</sup> Rousset (A), *Risques côtiers : mieux comprendre pour mieux gérer*, 2012, 40 pages, ANCORIM (atlantic network for coastal Risk management), spéc 30.

<sup>57</sup> Idem.

<sup>58</sup> Michaud (M), *op. cit.*, spéc. 16.

<sup>59</sup> Pissaloux (JL), Rainaud (A), *Les trente ans de la loi littoral*, L'Harmattan, 2018, spéc. page 343.

<sup>60</sup> Idem.

<sup>61</sup> Michaud (M), *op. cit.*, spéc. 17.

<sup>62</sup> Idem, spéc. 20.

<sup>63</sup> Idem.

<sup>64</sup> Pissaloux (JL), Rainaud (A), *Les trente ans de la loi littoral*, L'Harmattan, 2018, spéc. page 336.

<sup>65</sup> Cette tempête a provoqué de nombreux dégâts matériels ainsi que 53 morts (Idem).

<sup>66</sup> Suite à la tempête Xynthia plusieurs actions ont été menées dans le cadre de la stratégie nationale de gestion intégrée du trait de côte. Deux actions phares peuvent être retenues pour les territoires ultramarins : l'appel à projet lancé par le Ministère de l'Écologie, du Développement durable et de l'Énergie, en 2012, nommé *Expérimentation de la relocalisation des activités et des biens : recomposition spatiale des territoires menacés par les risques littoraux* ; ou encore l'appel à idées *Imaginer le littoral de demain* lancé par Ségolène Royal en 2016.

projets innovants pourront servir d'exemples à l'avenir. Néanmoins en dépit de la bonne volonté les animant d'intégrer une stratégie nationale de gestion du trait de côte, ils ont aussi permis de soulever quelques difficultés dans leur mise en place aux Antilles : le coût financier<sup>67</sup>, les limites de certains mécanismes juridiques sollicités, l'acceptabilité de la population, les occupations sans titre, etc. L'ensemble des acteurs « *s'accordent à dire que les outils actuels nécessitent des changements* »<sup>68</sup>. Les difficultés constatées dans la mise en œuvre des procédures de délocalisation et de relocalisation en raison du recul du trait de côte aux Antilles invitent ainsi à s'interroger quant à l'influence éventuelle des règles, applicables en outre-mer, en matière d'urbanisme licite ou même illicite avec les occupations sans titre. *Quel a été leur effet dans la mise en œuvre des procédures de délocalisation et de relocalisation justifiées par le risque littoral ? Comment ont été envisagées ces procédures en Martinique ? Comment pourront-elles être mise en place à l'avenir ?*

Si l'État semble vouloir favoriser la mise en place de projet de délocalisation et de relocalisation, les mécanismes qu'il met pourtant à disposition des porteurs de projets ne sont pas toujours adaptés et présentent des limites lors de leur mise en œuvre dans les territoires d'outre-mer. Pour encadrer l'aménagement du territoire, l'urbanisation, et prévoir la gestion des risques le législateur a prévu l'application de la loi « Littoral » et des PPRN en Martinique mais sous réserve de certaines adaptations. Ces dispositifs certes importants pour restreindre l'urbanisation des zones littorales n'ont pourtant pas été prévus pour réaliser des projets de recul de l'urbanisme (Partie I). S'il existe également des mécanismes permettant d'acquérir les terrains exposés et dans un second temps ceux nécessaires au relogement des personnes déplacées, ils ne permettent pas de prendre en compte l'occupation sans titre. Pour autant, un certain nombre de constructions illicites sont aussi exposées aux dynamiques côtières et nécessitent une délocalisation puis une relocalisation. Ces différents éléments ne peuvent que rajouter des difficultés dans la mise en œuvre de projet de délocalisation et de relocalisation en Martinique. Les acteurs de projets ont ainsi le choix entre plusieurs mécanismes juridiques comprenant des limites (Partie II). Par ailleurs ces projets rencontrent d'autres types de difficultés expliquant en partie le faible nombre de projet mis en œuvre. L'un des principaux problèmes est leur réalisation dans la phase de relocalisation. Où reloger ? Comment reloger les habitants ? Qui reloger en priorité ? Tant

---

<sup>67</sup> À titre d'exemple « La Cour des comptes a estimé que le déplacement après Xynthia de 800 habitations représenterait 300 millions d'euros » (Pissaloux (JL), *op. cit.*, spéc. p.343)

<sup>68</sup> Michaud (M), *op. cit.*, spéc. 18.

de questions qui restent parfois sans réponse. Toutefois des enseignements peuvent être soulevés de ces situations (Partie III).

Certaines analyses de ce travail de recherche s'inspirent d'entretiens réalisés en Martinique autour des thématiques suivantes : les mécanismes juridiques utilisés pour les opérations de délocalisation et de relocalisation, leurs limites, l'influence des occupations sans titre dans ces opérations, leur intégration, le rôle de chacun des acteurs, la prise en compte des risques littoraux plus particulièrement le risque d'érosion et celui d'élévation du niveau de la mer, etc. Plusieurs acteurs ont ainsi été contactés :

- L'État : DEAL et la DGFIP ;
- Les communes : Trois- Îlets, Robert, Macouba, Sainte-Lucie, Lorrain, Prêcheur, Basse-Pointe
- La communauté d'agglomération du Pays Nord Martinique : Cap Nord ;
- Des gestionnaires du littoral : l'agence des 50 pas géométriques de la Martinique et l'office national des forêts ;
- Des professionnels reconnus d'aide aux collectivités : L'établissement public foncier, l'agence de développement durable d'urbanisme et d'aménagement de Martinique, le bureau de recherches géologiques et minières ;
- Des docteurs universitaires : Pascal Saffache et Arlette Constant-Pujar.

## **Partie I : Délocalisation et relocalisation en zone littorale martiniquaise à risques : une application adaptée des mécanismes de droit commun en matière d'urbanisation licite**

On le sait, l'aménagement des territoires et l'urbanisation permettent à la fois d'éviter d'exposer les administrés à des aléas en interdisant la construction dans certaines zones et conditionnent toute phase de relocalisation en raison du respect des règles d'urbanisme et d'aménagement. En Martinique, l'urbanisation des zones littorales est avant tout prévue par la loi dite « Littoral », applicable, en effet, sur l'ensemble du territoire français. Cette loi protectrice restreint l'urbanisation des zones littorales ce qui influence indirectement les procédures de délocalisation et de relocalisation. Parallèlement, on retrouve cette même stratégie de limitation de l'urbanisation à travers certaines règles des plans de préventions des risques. L'urbanisation des zones littorales s'organise à la fois autour des règles de droit commun (I.1) et celles spécifiques aux territoires ultra-marins (I.2).

### ***I.1. Application en Martinique des mécanismes de droit commun pour l'urbanisation du littoral***

La Martinique est soumise à un principe général de droit commun qui consiste en l'application des règles d'urbanisation des zones littorales. Conçues pour une finalité autre que le déplacement des constructions à risques, elles poursuivent ce principe. Elles assurent une véritable protection des zones littorales en limitant l'urbanisation ; règle générale que l'on retrouve tant en Hexagone qu'en Outre-mer. Indirectement, elles reviennent à ne pas faire naître un besoin de « délocaliser » dès lors qu'elles doivent, en principe, empêcher toute installation. Comme en France continentale deux principaux mécanismes permettent ainsi de restreindre l'urbanisation des zones littorales en Martinique : la loi Littoral (I.1.1) et les plans de prévention des risques naturels (I.1.2)<sup>69</sup>.

#### *I.1.1. La limitation de l'urbanisme en Martinique par l'application de la « loi Littoral »*

Certaines dispositions de la loi n°86-2 du 3 janvier 1986 relative à l'aménagement, la protection et la mise en valeur du littoral, dite « loi Littoral », constituent en Martinique le socle des règles de droit commun régissant l'urbanisation en zone littorale. Il est bien

---

<sup>69</sup> Michaud (M), *op. cit.*, spéc. 27.

évident que ces règles n'ont pas été prévues dans le but de déplacer les biens et les personnes exposées à des risques mais pour protéger le littoral « *face au développement du tourisme de masse et à ses conséquences, notamment celle de la forte urbanisation* »<sup>70</sup>. Ces règles de droit restreignent certes l'urbanisation des zones littorales martiniquaises mais prévoient quelques possibilités d'aménagement<sup>71</sup>, comme nous le verrons par la suite<sup>72</sup>.

L'article L.121-38 du Code de l'urbanisme précise que les articles L.121-1 à L.121-37, qui constituent le socle des règles de « droit commun », s'appliquent de plein droit en Martinique sous réserve de certaines adaptations évoquées par ce même article<sup>73</sup>. Plusieurs règles de la « loi Littoral » sont donc applicables en Martinique comme, le principe d'extension de l'urbanisation en continuité de l'urbanisation<sup>74</sup>, ou encore les règles d'accès au rivage, etc<sup>75</sup>. Pour rappel, comme son nom l'indique, le principe d'extension en continuité signifie que toute nouvelle construction, installation, aménagement doit se faire en continuité de l'urbanisation et donc il protège les autres espaces<sup>76</sup>. En outre, dans les territoires domiens, le principe d'extension en continuité de l'urbanisation s'applique sur l'ensemble du territoire communal comme en Hexagone (sauf dérogations contraires, comme les éoliennes)<sup>77</sup>. À titre d'exemple, le zonage règlementaire de certaines zones du PLU de la commune du Prêcheur en Martinique (figure 1 ci-dessous) illustre bien ce principe : une

---

<sup>70</sup> ADDUAM, *Application de la loi Littoral en Martinique – Fiche de Cadrage*, 2020, 28 pages, spéc. 4.

<sup>71</sup> *Idem*.

<sup>72</sup> Voir partie I.1.2.1. Des adaptations de la loi littoral favorisant l'aménagement et le développement de la Martinique.

<sup>73</sup> C. urb., art. L. 121-38.

<sup>74</sup> Il faut cependant remarquer que l'extension de l'urbanisation des communes littorales martiniquaises est différente selon la proximité du rivage ; sur ce point, voir ci-après, § I.2.1.

<sup>75</sup> Voir les articles L.121-1 à L.121-37 du Code de l'urbanisme.

<sup>76</sup> ADDUAM, *Application de la loi Littoral en Martinique – Fiche sur l'extension de l'urbanisation*, 2020, 28 pages, spéc. 6.

<sup>77</sup> Voir article L.121-39 du Code de l'urbanisme.

zone d'urbanisation future 2AU (zone orange) se situe en continuité d'une zone urbaine U3 (zone rose).

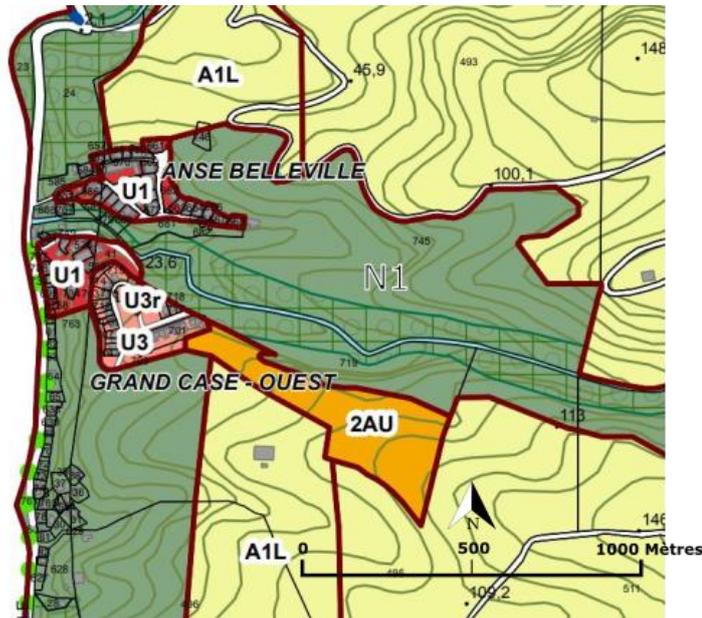


Figure 1 : Extrait de la carte de zonage du PLU du Prêcheur (Houdin, 2020)

Source : [http://www.martinique.developpement-durable.gouv.fr/IMG/pdf/2019\\_precheur\\_plan\\_de\\_zonage\\_general\\_.pdf](http://www.martinique.developpement-durable.gouv.fr/IMG/pdf/2019_precheur_plan_de_zonage_general_.pdf)

Si le principe d'extension en continuité de l'urbanisme permet de limiter l'urbanisation des communes littorales, il en est de même d'autres dispositions de la loi « Littoral » notamment celles de protection des zones naturelles. Par ailleurs, il existe aussi pour les territoires ultramarins la même logique qu'en Hexagone, de différenciation de la protection au travers des trois espaces dégagés en application de la « loi Littoral ». En France continentale ces trois espaces sont : la bande des 100 mètres, les espaces proches du rivage et l'arrière littoral. En Martinique, seul un de ces espaces est différent : la zone des cinquante pas géométriques (ZPG) qui remplace la bande des 100 mètres. De même, on retrouve un certain nombre de notions identiques comme les « communes littorales », les « espaces proches du rivage », etc<sup>78</sup>. L'urbanisation qui s'opère de manière licite des zones littorales martiniquaises, comprend donc un socle de règles et de notions communes au territoire national. Ces règles restrictives vont également influencer la phase de relocalisation comme le principe d'urbanisation en continuité de zones déjà occupées. La stricte application de ces règles aurait dû permettre d'éviter le recours à des procédures de délocalisation en protégeant certaines zones de toute urbanisation. Pourtant, l'urbanisation a pu malgré tout s'étendre et

<sup>78</sup> Patureau-Prot (A), *Comprendre et appliquer la loi Littoral : Les fondamentaux*, 2017, 117 pages, spéc p 63 à 95 et Voir le reportage « Loi Littoral interviews élus » réalisé par l'ADDUAM lors de l'acte 2 de l'InterSCot-SAR : <https://www.youtube.com/watch?v=ZfIKoC-fpr4>, consulté le 06/04/2020.

ainsi va naître un besoin de réaliser ces procédures en raison des effets du changement climatique, de l'anthropisation des zones littorales, etc<sup>79</sup>.

Parallèlement aux dispositions de la « loi Littoral », existent aussi des outils de prévention du risque permettant également de limiter l'urbanisme des communes littorales. Ces outils vont aussi limiter l'urbanisation des zones à risques qui s'opèrerait de manière licite et auraient dû indirectement avoir pour effet d'éviter de solliciter des opérations de délocalisation.

#### I.1.2. *Les plans de Prévention des Risques Naturels Multirisques de Martinique : des outils de droit commun restreignant l'urbanisation des zones littorales à risques*

Les PPRN multirisques de Martinique mis en place initialement en 2004<sup>80</sup>, constituent des outils de restriction de l'urbanisation des zones littorales. Conçus dans un objectif de gestion du risque, ils vont permettre d'identifier des zones à risques dans lesquelles l'aménagement de ces zones sera réglementé et contrôlé comme en Hexagone<sup>81</sup>. À titre d'exemple pour les « zones d'enjeux modérés concernées par un aléa fort inondation, mouvement de terrain ou littoral »<sup>82</sup>, il y a une interdiction d'aménagement de la majorité des constructions<sup>83</sup>. Ainsi plusieurs secteurs seront protégés et ne pourront être urbanisés. De même, les PPRN multirisques prennent en compte certains aléas littoraux (submersion marine, érosion,...)<sup>84</sup>. Effectivement pour chacune des communes de la Martinique<sup>85</sup>, les PPRN multirisques comprennent tous les risques PPRN en dehors des risques d'avalanche et d'incendie<sup>86</sup>. Par exemple, le règlement du PPRN multirisques de la commune du Prêcheur indique la prise en compte des aléas « submersion marine, houle et érosion »<sup>87</sup>. La prise en considération des risques littoraux peut nous laisser penser que les zones littorales martiniquaises sont protégées d'une urbanisation non contrôlée. Néanmoins, tout comme sur

---

<sup>79</sup> Pascal Saffache, professeur de l'université Antilles Guyane, entretien réalisé le 29 Avril 2020 ; Un projet de relocalisation est d'ailleurs en cours dans cette commune.

<sup>80</sup> Dévis Séjean, Personnel de la cellule SERC DEAL, entretien, réalisé le 8 Juin 2020 ; Buisson (B), Demolis (C), Doris (A), *Audit de la mise en œuvre de la politique de prévention des risques naturels et technologiques en Martinique*, commandité par la direction générale de la prévention des risques (DGPR), Juillet 2016, spéc. 27.

<sup>81</sup> DEAL, *PPRN Martinique- Règlement commune du Prêcheur*, 2013, 240 pages, spéc. 7 à 9.

<sup>82</sup> Idem, spéc. 7.

<sup>83</sup> Idem.

<sup>84</sup> Voir article L. 561-1 du Code de l'environnement ; DEAL, *PPRN Martinique- Rapport de présentation Prêcheur*, 2013, 52 pages, spéc. 40.

<sup>85</sup> Voir le site PPRN de Martinique, <http://www.pprn972.fr/index.php/fr/>, consulté le 28/05/2020.

<sup>86</sup> DEAL, *PPRN Martinique- Rapport de présentation Prêcheur*, 2013, 52 pages, spéc. 8 ; Dévis Séjean, Personnel de la cellule SERC DEAL, entretien, réalisé le 8 Juin 2020.

<sup>87</sup> DEAL, *PPRN Martinique- Règlement Commune du Prêcheur*, 2013, 240 pages, spéc. 4.

le territoire national, « *la connaissance de l'aléa de recul du trait de côte est encore insuffisante* »<sup>88</sup> ne facilitant pas la mise en place de procédures de relocalisation. Ainsi les PPRN multirisques de Martinique protègent les zones à risques comme en France continentale mais ne sont pas fait initialement pour prévoir des opérations de délocalisation et relocalisation en cas de risque d'érosion côtière<sup>89</sup>.

Comme nous l'avons vu précédemment, l'urbanisation des zones littorales est principalement prévue à travers les dispositions de la « loi Littoral » et des restrictions complémentaires sont fixées par les PPRN multirisques. Cependant ces mécanismes ne sont pas adaptés à la prise en compte de la question du recul du trait de côte, de la délocalisation et du relogement des personnes menacés par les risques littoraux<sup>90</sup>. D'une part, nous pouvons rappeler que la « loi Littoral » a été conçue afin de prévoir l'urbanisation des zones littorales et de la limiter. Par conséquent elle n'indique ni comment procéder à des projets de délocalisation ni qui sera le porteur de ce projet. En outre, elle n'indique pas non plus comment financer le projet. D'autre part, les dispositions de la loi Barnier avec l'aide des PPRN multirisques, n'ont pas non plus pour objet de permettre la mise en œuvre de ces procédures pour prévoir des possibilités de déplacement des constructions à risques. Par conséquent, les dispositions des PPRN multirisques et de la « loi Littoral » ne sont pas adaptées pour lutter de manière efficace à tout type de situation en zone à risques, car ce n'était pas leur but premier. Ces outils n'ont pas empêché l'urbanisation, donc la mise en oeuvre desdites procédures devra bien s'envisager. Par ailleurs la « loi Littoral » et les PPRN multirisques comprennent plusieurs adaptations répondant à certaines problématiques locales qui ont permis l'urbanisation en zone littorale. Ainsi la mise en œuvre de ces procédures sera probablement inéluctable en raison des effets du changement climatique.

## ***1.2. Des adaptations de la « loi Littoral » et des PPRN liées aux besoins de la Martinique favorisant l'aménagement des zones littorales***

Les deux instruments pré-cités font également l'objet d'adaptation dans le contexte martiniquais. Ces adaptations des règles d'urbanisme et d'aménagement du littoral ont été adoptées par le législateur en raison des spécificités des territoires d'outre-mer. Premièrement la loi dite « loi littoral » contient une partie dédiée aux adaptations des règles

---

<sup>88</sup> Depresle (B), Rocchi (JF), AUDENIS (C), Galibert (T), GARNIER (F), Houldsworth (J), Menanteau (JP), *Recomposition spatiale des territoires littoraux*, Mars 2019, 234 pages, spéc. 20.

<sup>89</sup> Michaud (M), *op. cit.*, spéc. 29.

<sup>90</sup> Idem, spéc. 30.

aux territoires d'outre-mer<sup>91</sup> qui autorise l'aménagement de certaines zones des communes littorales martiniquaises (I.2.1). D'autre part, il existe des spécificités locales au sein des PPRN multirisques de Martinique permettant d'ouvrir des possibilités d'aménagement (I.2.2).

### I.2.1. *Des adaptations de la loi littoral favorisant l'aménagement et le développement de la Martinique*

Pour l'urbanisation des zones littorales les territoires domiens dont la Martinique ont des règles d'aménagement plus souples qu'en Hexagone. Ces possibilités d'aménagement pourraient impliquer la nécessité de mettre en œuvre un plus grand nombre de procédures de délocalisation et de relocalisation en zone à risques. Parmi les adaptations de la loi littoral propres aux territoires ultramarins, il faut noter qu'il ne sont pas soumis au principe d'inconstructibilité de la bande des 100 mètres<sup>92</sup> et des espaces proches du rivage<sup>93</sup>. Contrairement aux règles de restriction et d'interdiction de ces espaces qui s'appliquent en France continentale, un principe inverse d'extension de l'urbanisation a été retenu. Plusieurs possibilités d'aménagement existent à travers trois espaces : la bande des 50 pas géométriques, les espaces proches du rivage, « l'arrière littoral ».

La zone des 50 pas géométriques provient d'un des héritages coloniaux. Elle est définie par l'article L.5111-2 du CG3P comme : « [...] une bande de terrain délimitée dans les départements de la Réunion, de la Guadeloupe, et de la Martinique. [...] ». Créée sous l'Ancien régime, historiquement pour diverses raisons (la défense des colonies, etc)<sup>94</sup>, son régime juridique a évolué en 3 phases : de 1674 à 1955, de 1955 à 1986 et de 1986 à aujourd'hui<sup>95</sup>. De 1674 à 1955, on peut considérer que la ZPG faisait partie du domaine public de l'État<sup>96</sup>. En raison de ce régime juridique, l'urbanisation licite de cette zone devait être réglementée et contrôlée. De 1955 à 1986, le décret n°55-885 du 30 juin 1955 réintroduit la ZPG dans le domaine privé de l'État<sup>97</sup>. L'urbanisation licite de la ZPG a donc été facilitée à partir de cette période. Enfin en 1986, la « loi Littoral » a réintègré dans le domaine public

---

<sup>91</sup> Voir articles L.121-38 à L.121-51 du C.urb.

<sup>92</sup> Voir article L. 121-16 du C.urb.

<sup>93</sup> Voir article L. 121-13 du C.urb ; Braud (X), Bordereaux (L), *Droit du littoral*, Gualino, coll. Master, 2009, spéc. 357.

<sup>94</sup> Clement (D), Morin (G.A), *Les 50 pas géométriques naturels des outre-mer - Préservation de la biodiversité et maîtrise foncière*, Novembre 2015, 124 pages, spéc. page 14 et 15.

<sup>95</sup> Constant-Pujar (A), *op. cit.*, spéc. 94.

<sup>96</sup> *Idem.*

<sup>97</sup> *Idem.*

les parcelles de la ZPG<sup>98</sup>. La ZPG est donc redevenue inaliénable et imprescriptible, son urbanisation est autorisée et contrôlée à l'aide des dispositions de la « loi Littoral ». Selon l'article 5111-1 du CG3P cette zone fait partie du domaine maritime de l'État. On peut observer que l'urbanisation et les adaptations adoptées de la ZPG sont différentes selon ses différents espaces : naturel, urbain et d'urbanisation diffuse. Ces espaces qui sont plus permissifs<sup>99</sup>, peuvent être déterminés à l'aide de la jurisprudence.

En ce sens un arrêt de la Cour administrative d'appel de Bordeaux indique qu'un espace naturel de la ZPG correspond à un espace qui n'a jamais été aménagé, entretenu ou, qui « *n'a jamais supporté de constructions soumises à autorisation ou à déclaration* »<sup>100</sup>. Cet arrêt précise même que son classement en zone urbaine par un document d'urbanisme ne permet pas de remettre en cause le caractère naturel de cet espace<sup>101</sup>. Concernant leur urbanisation, l'un des objectifs du législateur, était de les protéger. Il existe néanmoins des possibilités d'y réaliser des constructions<sup>102</sup>. En effet, ces espaces de la bande des 50 pas géométriques sont réservés « *aux installations nécessaires à des services publics, à des activités économiques ou à des équipements collectifs lorsqu'ils sont liés à l'usage de la mer* »<sup>103</sup>. De même il existe une autorisation d'aménagement « *si un intérêt public exposé au plan local d'urbanisme justifie une autre affectation* »<sup>104</sup>. Afin de ne pas « *dénaturer les espaces en cause* »<sup>105</sup>, le juge « *a posé le principe d'une interprétation stricte* »<sup>106</sup> de ces conditions d'aménagement. À titre d'exemple une minoterie de production de farine et d'aliments de bétail, même si ces produits arrivent par la mer ne peut pas être considérée comme une activité liée à la mer<sup>107</sup>.

Par ailleurs selon la jurisprudence, un espace urbain de la ZPG correspond à une zone ayant un accès à une voie publique et entourée de constructions<sup>108</sup>. Toutefois, « *une zone d'habitat diffus et précaire, [...] n'est pas de nature à donner à ce secteur le caractère d'un espace*

---

<sup>98</sup> Pissaloux (JL), Rainaud (A), *Les trente ans de la loi littoral*, L'Harmattan, 2018, spéc. page 256.

<sup>99</sup> Articles L.121-40 à L.121-50 du Code de l'urbanisme.

<sup>100</sup> CAA Bordeaux, 6 juin 2002, Société de mission et de coordination immobilière, n° 98BX00647: BJDU.

<sup>101</sup> Idem et voir CAA, Saint-François (Guadeloupe), n° 98BX00647.

<sup>102</sup> Coulombié (H), op. cit..

<sup>103</sup> Voir l'article L. 121-46 du Code de l'urbanisme.

<sup>104</sup> Voir l'article L. 121-47 du Code de l'urbanisme.

<sup>105</sup> Coulombié (H), op. cit..

<sup>106</sup> Idem.

<sup>107</sup> CAA Paris, 30 avr. 1996, n° 95PA01238, Commune du Robert.

<sup>108</sup> Voir CAA Paris, 29 sept. 1995, n° 93PA00130 ; Coulombié (H), « Aménagement et protection du littoral – Dispositions particulières aux régions, départements et collectivités d'Outre-Mer », *JurisClasseur : Construction-Urbanisme*, 2013, Fasc. 9-20.

*urbanisé* »<sup>109</sup>. D'après l'article L.121-48 du Code de l'urbanisme, peuvent être aménagés dans ces espaces différents types de constructions : des commerces, des équipements touristiques et hôteliers, des services publics, des équipements collectifs, etc<sup>110</sup>. Il faut cependant que ces aménagements ne portent pas atteinte à la réserve des plages, des espaces boisés, des parcs ou des jardins publics<sup>111</sup>. Ces aménagements doivent aussi respecter « *la préservation de l'accès et de la libre circulation le long du rivage* »<sup>112</sup>. La « *mise en oeuvre de mesures compensatoires permettant le maintien de l'équilibre du milieu marin ou terrestre* »<sup>113</sup> doit aussi être prévue.

Pour leur part, les espaces d'urbanisation diffuse peuvent être déterminés en fonction des autres espaces (naturels ou urbanisés). Si un espace ne peut pas être qualifié d'espace urbain ou d'espace naturel, il peut être considéré comme un espace d'urbanisation diffuse. L'article L.5112-2 du CG3P donne en ce sens quelques indications sur le caractère naturel d'un espace ne pouvant être qualifié d'espace d'urbanisation diffuse : « *la présence de constructions éparses ne peut faire obstacle à l'identification d'un secteur comme espace naturel* ». Ainsi la désignation de cet espace n'est pas directe puisqu'il convient de passer par la détermination des autres espaces de la ZPG. De même elle n'est pas simple non plus car ils constituent des espaces de surface variable liés à la topographie des sites<sup>114</sup>. Selon l'agence de développement durable d'urbanisme et d'aménagement de la Martinique (ADDUAM) ces espaces peuvent être définis comme une « *campagne habitée* »<sup>115</sup>. Dans les espaces d'urbanisation diffuse, des aménagements sont autorisés, tels que « *des services publics, des équipements collectifs, des commerces, des structures artisanales, des équipements touristiques et hôteliers* »<sup>116</sup>. Trois conditions doivent être respectées<sup>117</sup> : la prévision de ces aménagements dans le chapitre individuel du schéma d'aménagement régional (SAR) valant schéma de mise en valeur de la mer (SMVM) ; les aménagements permettent le libre accès le long du rivage ; la préservation des plages, des parcs ou jardins publics, et des espaces boisés. Ainsi la ZPG correspondant à la bande des 100 mètres est beaucoup plus permissive

---

<sup>109</sup> Coulombié (H), « Aménagement et protection du littoral – Dispositions particulières aux régions, départements et collectivités d'Outre-Mer », JurisClasseur : Construction-Urbanisme, 2013, Fasc. 9-20 ; CAA Paris, 30 avr. 1996, n° 95PA01238, Commune du Robert.

<sup>110</sup> Coulombié (H), *op. cit.* ; Elnet, « Littoral », Dictionnaire permanent : Environnement et nuisances.

<sup>111</sup> *Idem.*

<sup>112</sup> Voir Coulombié (H), *op. cit.* ; et Patureau-Prot (A), *op. cit.*, spéc. 81.

<sup>113</sup> *Idem.*

<sup>114</sup> Voir le reportage « Loi Littoral interviews élus » réalisé par l'ADDUAM lors de l'acte 2 de l'InterSCot-SAR : <https://www.youtube.com/watch?v=ZfIKoC-fpr4>, consulté le 06/04/2020.

<sup>115</sup> *Idem.*

<sup>116</sup> *Idem* et voir l'article L.121-48.

<sup>117</sup> *Idem.*

en terme d'aménagement<sup>118</sup>. On peut donc penser qu'il y a une plus grande concentration de constructions proches du rivage qu'en France continentale et que ces constructions proches du rivage impliqueront nécessairement un plus grand nombre de constructions potentiellement exposées au phénomène du recul du trait de côte. Les schémas ci-dessous résument quelques caractéristiques générales de l'urbanisation des espaces de la ZPG.

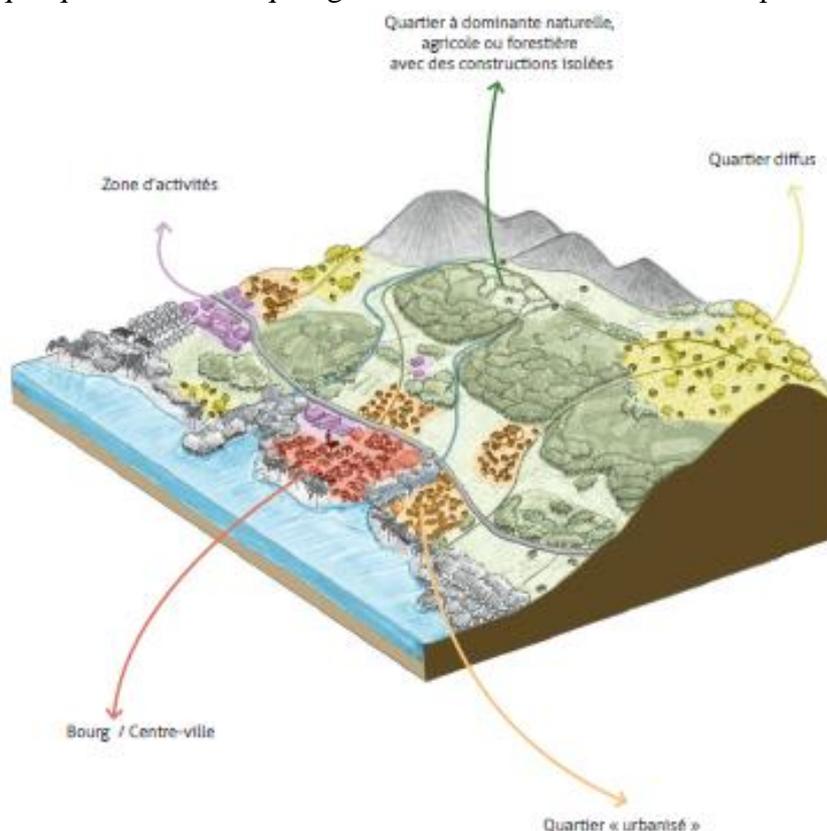


Figure 2 : Espaces de la ZPG

Source : ADDUAM, Application de la loi Littoral en Martinique – Fiche sur l'extension de l'urbanisation, 2020, 40 pages, spéc. 5.

Les différentes possibilités d'aménagement <small>* en respect des différentes conditions</small>	Les espaces urbains (bourg, quartier "urbanisé", zone d'activités)	Quartier à dominante naturelle agricole ou forestière avec des constructions isolées	Quartier diffus
	services publics, équipements collectifs, réaménagement de quartiers, logements à caractère social et de résorption de l'habitat insalubre, commerces, structures artisanales, équipements touristiques et hôteliers, activité économique nécessitant la proximité de la mer	sont en principe préservés néanmoins certains aménagements sont autorisés : les installations liées à la mer, et les installations nécessaires aux services publics	services publics, équipements collectifs, commerces, structures artisanales, équipements touristiques et hôteliers

Tableau 1 : Urbanisation des espaces de la ZPG (Houdin, 2020)

<sup>118</sup> Pissaloux (JL), Rainaud (A), *Les trente ans de la loi littoral*, L'Harmattan, 2018, spéc. page 245.

Il existe aussi des autorisations d'aménagements dans les espaces proches du rivage facilitant l'urbanisation de ces espaces par rapport de l'Hexagone. Par exemple l'extension de l'urbanisation limitée et motivée ne s'applique pas en Martinique<sup>119</sup>. Au contraire l'urbanisation des espaces proches du rivage est possible dans les espaces d'urbanisation diffuse<sup>120</sup>. Néanmoins il faut qu'elle ait été prévue dans un chapitre particulier du SAR valant SMVM<sup>121</sup> (sauf dérogations contraires) et que les constructions sur les pentes ne portent pas atteinte au caractère paysager des mornes (article L.121-43 du C.urb).

Au-delà de la ZPG et des espaces proches du rivage, les possibilités d'aménagement sont plus souples, dans « l'arrière littoral ». L'extension « *de l'urbanisation doit se réaliser [...] soit en continuité avec les agglomérations et villages existants, soit en hameaux nouveaux intégrés à l'environnement* »<sup>122</sup>. Dans les territoires dominens, l'obligation d'urbanisation en continuité de l'urbanisation existante est beaucoup plus souple<sup>123</sup> car « *la jurisprudence est [...] beaucoup plus libérale* »<sup>124</sup>. À titre d'exemple, une zone naturelle d'urbanisation future peut être urbanisée si un rapport de présentation ou le règlement d'un POS « *y fait référence à un aménagement sous forme de hameaux nouveaux intégrés à l'environnement* »<sup>125</sup>. Le schéma ci-dessous résume les différents régimes d'urbanisme des espaces du littoral martiniquais.

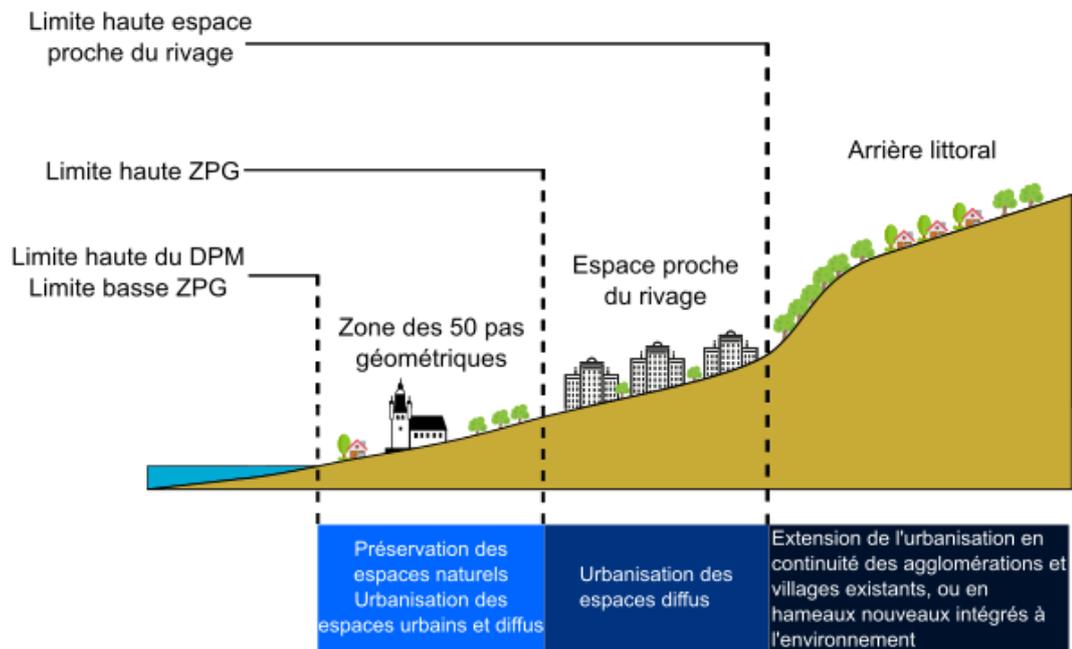


Figure 3 : Principe d'urbanisation en commune littorale martiniquaise (Houdin, 2020)

<sup>119</sup> Pissaloux (JL), Rainaud (A), *Les trente ans de la loi littoral*, L'Harmattan, 2018, spéc. 245.

<sup>120</sup> Idem.

<sup>121</sup> Idem, spéc. 246.

<sup>122</sup> Elnet, « Littoral », *Dictionnaire permanent : Environnement et nuisances*.

<sup>123</sup> Coulombié (H), *op. cit.*

<sup>124</sup> Idem.

<sup>125</sup> Idem ; CE, 7 janv. 1991, n° 90231, Assaupamar.

Par conséquent, l'urbanisation des communes littorales martiniquaises n'est donc pas prohibée mais encadrée par plusieurs conditions. « *Qu'il s'agisse des espaces proches du rivage ou de la ZPG, les possibilités d'urbanisation sont incontestablement avec la Loi Littoral, plus larges pour les DOM* »<sup>126</sup>. Par ailleurs, les adaptations de la « loi Littoral » n'ont pas été conçues pour prendre en compte le recul du trait de côte. Pourtant on s'interroge pour savoir comment organiser la relocalisation ? De même, les adaptations comprises dans les règles régissant les PPRN multirisques pourront aussi engendrer l'utilisation de ces procédures.

### I.2.2. *L'aménagement des communes littorales au regard des spécificités du PPRN multirisques*

Les adaptations des PPRN multirisques de Martinique sont plus permissives, ce qui pourrait impliquer la mise en œuvre d'un nombre plus important de procédures de délocalisation. Ces ajustements autorisent la réalisation de plus d'opérations d'aménagement dans certaines zones à risques par rapport aux deux zones à risques de France continentale, les zones rouges ou bleues<sup>127</sup>. Ces zones de couleur rouge qui sont peu ou non urbanisées « *seront inconstructibles (sauf exception)* »<sup>128</sup> et les zones bleues déjà urbanisées seront plus ouvertes en autorisant des nouvelles constructions sous réserve des prescriptions de sécurité<sup>129</sup>. Or, en Martinique il existe d'autres couleurs, orange, orange bleue et jaune, pour lesquelles des aménagements seront possibles sous certaines conditions<sup>130</sup> :

- En zone orange lorsque les enjeux et les aléas sont forts, des aménagements peuvent être autorisés sous certaines conditions<sup>131</sup>. Un aménagement global doit être réalisé par les pouvoirs publics<sup>132</sup>. Le rapport de présentation du PPRN de la commune du Prêcheur indique qu'un aménagement global « *consiste en la réalisation de travaux visant à sécuriser une zone d'enjeux forts futurs (voire existants) soumise, par définition, à des aléas forts, avant de poursuivre son urbanisation* »<sup>133</sup>. Les possibilités d'aménagement dans les zones orange laissent sous-entendre que

---

<sup>126</sup> Idem.

<sup>127</sup> Buisson (B), *op. cit.*, spéc. 32 ; Michaud (M), *op. cit.*, spéc. 29.

<sup>128</sup> Michaud (M), *op. cit.*, spéc. 29.

<sup>129</sup> Idem.

<sup>130</sup> DEAL, *PPRN Martinique- Règlement-Commune du Prêcheur*, 2013, 240 pages, spéc. page 8 et 9.

<sup>131</sup> DEAL, *PPRN Martinique- Rapport de présentation Prêcheur*, 2013, 52 pages, spéc. page 26.

<sup>132</sup> Idem.

<sup>133</sup> Idem, spéc. page 27.

l'aménagement global permettra de réduire le risque et de le rendre faible ou quasi nul<sup>134</sup>;

- En zone orange bleu lorsque les enjeux futurs et les aléas sont forts, l'aménagement est envisageable avec des prescriptions<sup>135</sup>. Une étude de risques doit être aussi réalisée par le constructeur pour déterminer si l'aménagement sera possible<sup>136</sup>. Ainsi le professionnel qui a en charge l'étude a une responsabilité sécuritaire majeure<sup>137</sup> ;
- En zone jaune quand les aléas sont moyens et les enjeux de tous types (forts, forts futurs et modérés), l'aménagement est possible avec des prescriptions<sup>138</sup>. À titre d'exemple dans le règlement du PPRN de la commune du Prêcheur, il est indiqué que « *les matériaux d'aménagement et d'équipements de second oeuvre du bâtiment devront être étanches ou insensibles à l'eau de mer : menuiseries, revêtements muraux ou de sols, isolants, portes, fenêtres...* »<sup>139</sup> ;

Ces zones « de réflexion à l'urbanisation » qui pourraient correspondre pour certaines à des zones rouges en France continentale sont plus permissives en terme d'aménagement<sup>140</sup>. Ainsi on pourrait penser qu'il est plus facile de procéder à l'aménagement de zones à risques en Martinique. Toutefois, cette comparaison doit être prise avec prudence. D'une part, ces adaptations ont été accordées en raison de la pression foncière<sup>141</sup>. Cette liberté a aussi été admise car il n'existait aucune règle législative ou réglementaire dans le Code de l'environnement imposant des zones de couleur prédéfinie<sup>142</sup>. D'autre part, même s'il existe des possibilités d'aménagement, la protection des habitants est toujours respectée<sup>143</sup>. Chaque situation est étudiée au cas par cas afin de la faire correspondre aux réalités locales<sup>144</sup>. C'est pourquoi la DEAL suite à une dérogation du ministère<sup>145</sup> a décidé d'instaurer ces couleurs<sup>146</sup>. Néanmoins, dans l'audit réalisé par le gouvernement (ministère de l'économie, des finances

---

<sup>134</sup> Dévis Séjean, Personnel de la cellule SERC DEAL, entretien, réalisé le 8 Juin 2020.

<sup>135</sup> Idem.

<sup>136</sup> Idem.

<sup>137</sup> Dévis Séjean, Personnel de la cellule SERC DEAL, entretien, réalisé le 8 Juin 2020.

<sup>138</sup> Idem.

<sup>139</sup> DEAL, *PPRN Martinique – Règlement commune Prêcheur*, 2013, 52 pages, spéc. page 94

<sup>140</sup> Dévis Séjean, Personnel de la cellule SERC DEAL, entretien, réalisé le 8 Juin 2020.

<sup>141</sup> Buisson (B), *op. cit.*, spéc. 31 ; Dévis Séjean, Personnel de la cellule SERC DEAL, entretien, réalisé le 8 Juin 2020.

<sup>142</sup> Voir les articles L. 562-1 à 8 du Code de l'environnement ; Dévis Séjean, Personnel de la cellule SERC DEAL, entretien, réalisé le 8 Juin 2020.

<sup>143</sup> Idem; En d'autre termes l'opération d'aménagement sera autorisée que s'il existe une solution pour contrôler ou éviter le risque.

<sup>144</sup> Idem.

<sup>145</sup> Dévis Séjean, Personnel de la cellule SERC DEAL, entretien, réalisé le 8 Juin 2020.

<sup>146</sup> Buisson (B), *op. cit.*, spéc. 31 ; Dévis Séjean, Personnel de la cellule SERC DEAL, entretien, réalisé le 8 Juin 2020.

et de l'industrie, etc.), une mise en garde a été faite à la DEAL en indiquant que ces spécificités pourraient mettre « *en jeu la responsabilité de l'État et de ses agents* »<sup>147</sup>. C'est sûrement pourquoi, « *ces zones « intermédiaires » sont fort heureusement peu importantes* »<sup>148</sup> et elles pourraient être remplacées par les couleurs courantes lors de la prochaine révision des PPRN<sup>149</sup>.

Par conséquent, les adaptations de la loi « Littoral » et des PPRN en raison des différentes possibilités d'aménagements qu'elles autorisent pourront impliquer un plus grand nombre de procédures de délocalisation. Par ailleurs, les occupations sans titre sur le littoral martiniquais posent un certain nombre de difficultés dans la mise en œuvre de ces procédures. En effet, la présence d'occupation sans titre risque de rendre plus compliquée la mise en œuvre de ces mesures (Partie II).

## **Partie II : La difficile prise en compte du phénomène de l'urbanisation spontanée dans les opérations de délocalisation et de relocalisation des personnes et des biens**

Les zones littorales ultramarines sont imprégnées d'une urbanisation spontanée qui questionne un grand nombre de projets de délocalisation et de relocalisation. D'une part, parce que les occupants sans titre construisent généralement leur habitation sans respecter les règles de construction et d'urbanisme dans des zones qui peuvent être soumises à des aléas. D'autre part, l'intégration des occupations sans titre à ces mesures risque de les complexifier. En effet la présence d'occupants sans titre rajoute des difficultés au projet de déplacement des biens et des personnes (II.1). De même, les mécanismes juridiques permettant de prendre en compte l'occupation sans titre dans un projet de déplacement des constructions à risques ne sont pas toujours efficaces et adaptés (II.2).

### ***II.1. Les difficultés de mise en place de projet de délocalisation et de relocalisation en présence d'occupation sans titre***

Les procédures de délocalisation et de relocalisation en zone à risques ne sont pas simples à mettre en œuvre de par la multitude d'acteurs et enjeux contradictoires qu'elles peuvent

---

<sup>147</sup> Idem.

<sup>148</sup> Buisson (B), *op. cit.*, spéc. 32 ; Dévis Séjean, Personnel de la cellule SERC DEAL, entretien, réalisé le 8 Juin 2020.

<sup>149</sup> Dévis Séjean, Personnel de la cellule SERC DEAL, entretien, réalisé le 8 Juin 2020.

toucher. D'une part la mise en œuvre du projet d'aménagement de sécurisation des personnes exposées à un risque sur un terrain nu et la lutte contre l'artificialisation des sols sont deux enjeux contradictoires. D'autre part, ces projets de déplacement des biens et des personnes sont encore plus compliqués lorsqu'il y a des occupations sans titre pour deux raisons principales : l'identification des occupations sans titre (II.1.1) et la mise en place d'une stratégie adaptée qui va les intégrer (II.1.2).

### II.1.1. *Les difficultés d'identification du nombre et de la forme des occupations illicites*

Juridiquement l'occupation sans titre de biens appartenant à une personne publique est constituée en absence « *d'un titre de propriété (acte d'acquisition, de donation, d'échange, etc.), ou d'un titre de jouissance (contrat de bail, autorisation d'occupation, etc.), voire d'un simple droit d'usage et d'habitation ou d'une simple autorisation d'occupation temporaire du domaine public (AOT)* »<sup>150</sup>. L'identification de son nombre sur le domaine public est délicate car le propriétaire, ou les gestionnaires domaniaux rencontrent plusieurs difficultés. Selon Arlette Constant-Pujar docteure en droit public, il y aurait environ 15000 ménages occupants sans titre sur la ZPG, ce qui représente à peu près 25 % de la population de la Martinique<sup>151</sup>. Or, lorsqu'elles sont installées sur des zones littorales à risques, tout projet de délocalisation doit nécessairement prendre en compte ces occupations illicites mais la tâche des pouvoirs publics est alors que plus complexe pour diverses raisons.

Tout d'abord, les pouvoirs publics ont du mal à identifier et intervenir rapidement face aux nouvelles occupations illégales. Cette auteure a pu montrer que les nouvelles occupations sans titre voient le jour en partie à l'aide des pratiques traditionnelles de « koudmen »<sup>152</sup> en créole, ou « coup de main » en français<sup>153</sup>. Ces pratiques basées sur l'entraide du voisinage ou de la famille sont régulièrement employées sur le littoral et

---

<sup>150</sup> Palcy Louis-Sidney (M), *op. cit.* 18.

<sup>151</sup> Pissaloux (JL), *op. cit.*, spéc. 256 ; Hervé Emonides, directeur de l'agence des 50 pas géométriques de Martinique, entretien réalisé le 5 Mai 2020.

<sup>152</sup> Le « koudmen » en créole est une pratique culturelle utilisée en Martinique. Juliette Sméralda sociologue martiniquaise, écrivaine du livre « *La Culture de l'entraide. Un modèle d'économie alternative : le cas de la Martinique* », le définit dans une interview comme : « *un système d'échange non monétarisé, basé sur le don et le contre-don. [...] Le koudmen caractérise donc toutes les formes de travail collectif dans les champs ou sous les bois, autour de la construction de maisons, de la préparation de la farine de manioc ou du cacao, les systèmes d'épargne (sousou, tontine), les confréries qui ont donné naissance aux mutuelles, etc...* ». Voir : <https://la1ere.francetvinfo.fr/koudmen-la-culture-de-l-entraide-decryptee-par-la-sociologue-martiniquaise-juliette-smeralda-402815.html>, consulté le 04/06/20.

<sup>153</sup> Pissaloux (JL), *op. cit.*, spéc. 263.

favorisent le développement rapide d'occupations illicites<sup>154</sup>. Afin d'établir l'apparition de nouvelles occupations irrégulières sur les zones urbaines et mitées de ZPG, le législateur a institué un acteur de régularisation important : l'agence des 50 pas géométriques, établissement public à caractère industriel et commercial (EPIC)<sup>155</sup>. Gestionnaire « *de la situation des occupations foncières* »<sup>156</sup> des espaces urbains et diffus de la ZPG, elle a pour mission d'identifier les occupations illicites à l'aide des photographies aériennes réalisées par l'IGN, la base de donnée BDTopo, ainsi que des données issues du Cadastre<sup>157</sup>. Cependant certaines de ces données présentent des limites pour permettre d'intervenir rapidement avant qu'une construction illicite ne soit terminée. En effet, d'une part les photographies aériennes ne sont pas mises à jour assez régulièrement pour suivre l'évolution des occupations sans titre. Selon le tableau récapitulatif des dates de prises de vues éditées par le site du Géoportail, les photographies aériennes de Martinique les plus récentes datent de 2017<sup>158</sup>. D'autre part, la détermination du nombre d'occupation sans titre dans la ZPG par l'agence des 50 pas géométriques n'est pas très précise. Le rapport d'activité pour l'année 2019 de l'agence, indique qu'il y a environ 5800 bâtis à régulariser dans les espaces urbains et d'urbanisation diffuse<sup>159</sup>. Ce même rapport précise que l'estimation du nombre d'occupations sans titre est sous-évalué<sup>160</sup>. La BDTopo de l'IGN et le cadastre ne considèrent que le « *bâti dur* » du cadastre car plus représentatif des bâtis à usage d'habitation ou professionnel »<sup>161</sup>. Ainsi certaines constructions légères considérées comme des résidences principales ne sont pas comptabilisées « *notamment dans les zones de RHI/RHS* »<sup>162</sup>. Il est donc difficile d'obtenir le nombre exact des occupations sans titre, ce qui rend nécessairement plus difficile la mise en œuvre éventuelle d'une opération de délocalisation (les pouvoirs publics n'ayant qu'une connaissance imparfaite du nombre de familles véritablement concernées). Par ailleurs « *l'occupation illicite perdure, la zone des*

---

<sup>154</sup> Pissaloux (JL), Rainaud (A), *Les trente ans de la loi littoral*, L'Harmattan, 2018, spéc. 263.

<sup>155</sup> De Fabrique Saint-Tours (A), La loi « Littoral » et la zone des 50 pas Géométriques en Martinique, définition et utilisation, Mémoire DPLG - Ecole supérieure des géomètres et topographes - Cnam, 2013, spéc. 31 ; Hervé Emonides, directeur de l'agence des 50 pas géométriques de Martinique, entretien réalisé le 5 Mai 2020.

<sup>156</sup> Clement (D), *op. cit.*, spéc. 112.

<sup>157</sup> Agence des 50 pas géométriques, *Rapport d'activité 2019*, 2020, 126 pages, spéc. 8.

<sup>158</sup> Géoportail, *Tableau des dates de prises de vue des photographies aériennes actuellement en visualisation sur le Géoportail*, 2020, 1 page.

<sup>159</sup> Agence des 50 pas géométriques, *Rapport d'activité 2019*, 2020, 126 pages, spéc. 8.

<sup>160</sup> Idem.

<sup>161</sup> Idem.

<sup>162</sup> Idem.

50 pas est en perpétuelle construction »<sup>163</sup>, malgré le travail important de l'agence des 50 pas géométriques<sup>164</sup> dans la régularisation des occupants sans titre<sup>165</sup>.

Dans un second temps, il existe plusieurs « formes » d'occupation sans titre, même s'il n'existe un seul statut juridique pour les désigner<sup>166</sup>. Ces « formes » peuvent également rendre plus difficile les opérations de déplacement de biens et de personnes. En l'occurrence dans les espaces urbains et mités de la ZPG, il existe différentes situations d'occupation sans titre en fonction de la possibilité de régularisation<sup>167</sup> : les occupants antérieurs à 1955, ceux compris entre 1955 et 1986, ceux inclus entre 1986 et 1996, et enfin les occupants installés après 1996<sup>168</sup>. Dans les espaces naturels, en forêt domaniale du littoral de la ZPG, suite à un protocole d'accord, appelé Union des Associations du Littoral de la Martinique (UALM)<sup>169</sup> signé en 2014 entre les associés de l'UALM et l'Office National de Forêt (ONF) (Voir **Annexe n° 1**), trois types de situations sont envisagées pour les procédures de régularisation : les occupants antérieurs au 1<sup>er</sup> janvier 1985 dits occupants historiques ; ceux installés entre le 1<sup>er</sup> janvier 1985 et le 31 décembre 2005 dits intermédiaires ; et enfin ceux installés après 2005 dits récents<sup>170</sup>. La diversité de ces situations rend plus compliquée les procédures de délocalisation, car il faut que les gestionnaires du domaine public les déterminent pour savoir comment les intégrer au projet, ou comment les traiter. Cette identification est importante car elle entraîne des droits différents pour les différentes situations. Par exemple les occupants historiques ayant un certain nombre de droit<sup>171</sup> et ceux ayant un titre de propriété avec eux aussi de droit. De même, l'identification demande aussi un travail d'analyse dans lequel il faudra examiner toutes les pièces justifiant le type d'occupation. Ce travail d'analyse pourra rallonger la durée des procédures de délocalisation et relocalisation.

---

<sup>163</sup> Pissaloux (JL), Rainaud (A), *Les trente ans de la loi littoral*, L'Harmattan, 2018, spéc. 263.

<sup>164</sup> L'agence des 50 pas géométriques est un établissement public qui a été créé par la loi n° 96-1241 du 30 décembre 1996. Une des missions principales de cette agence est d'accompagner les occupants sans titre en procédant à des procédures de régularisation dans les espaces urbains et d'urbanisation diffuse de la ZPG.

<sup>165</sup> Palcy Louis-Sidney (M), *op. cit.*, spéc. 205.

<sup>166</sup> Thierry (M), *L'occupation sans titre du domaine public*, Thèse – Spécialité : Droit public, Université de Bourgogne Franche-Comté, 2019, 447 pages, spéc. 31.

<sup>167</sup> Afin de pouvoir régulariser les occupations sans titre une commission de vérification des titres de propriété a été créée en 1955 puis reconduite en 1996.

<sup>168</sup> Palcy Louis-Sidney (M), *op. cit.*, spéc. 145 à 148.

<sup>169</sup> Ce type de convention en forêt domaniale n'existe qu'en Martinique. Le protocole UALM permet de régulariser les occupations illicites dans lequel l'occupant sans titre sera propriétaire du bâti et devra payer une redevance à l'État (Charlène Confiant, juriste ONF, entretien réalisé le 28 Mai 2020).

<sup>170</sup> Charlène Confiant, juriste ONF, entretien réalisé le 28 Mai 2020.

<sup>171</sup> Voir partie suivante.

Ces différents éléments permettent de constater que le littoral martiniquais est particulièrement concerné par la problématique d'occupation sans titre de part sa présence importante sur son littoral <sup>172</sup>. Elle implique des problèmes d'identification, mais rajoute aussi des difficultés pour les gestionnaires de projet lors de la mise en place des différentes stratégies en cas d'occupation sans titre.

### II.1.2. *Les difficultés de mise en place de stratégies adaptées en cas d'occupation sans titre*

Pour les porteurs de tout projet de délocalisation, la présence d'occupation sans titre suscite des difficultés supplémentaires tenant à mettre en place différents mécanismes suivant l'occupation licite ou non .

Premièrement, l'acteur du projet de délocalisation et de relocalisation en zone à risques doit nécessairement déployer deux stratégies distinctes suivant le type d'occupation, régulière ou non. Effectivement suivant la légalité de l'occupation, les mécanismes à mobiliser pour réaliser le projet de déplacement ne sont pas les mêmes. D'une part, les outils d'acquisitions foncières (les acquisitions amiables et forcées)<sup>173</sup> ne sont pas adaptés aux occupations irrégulières. En effet lorsque les occupations sont illégales les occupants ne sont pas « propriétaires ». Ainsi l'État qui est le propriétaire présumé du terrain n'a pas en principe à acheter un terrain qui est déjà dans son domaine. D'autre part, les outils de financement ne sont pas non plus les mêmes. Pour les occupations légales, les gestionnaires de projet peuvent utiliser le fonds Barnier<sup>174</sup>. Ce fonds va permettre d'indemniser les propriétaires, mais aussi d'acquérir (expropriation, acquisition amiable) dans certains cas<sup>175</sup> les terrains exposés à risques<sup>176</sup>. Dans le cas où les occupations sont illégales, il existe d'autres mécanismes de financement, prévus par la loi « Letchimy » du 23 juin 2011<sup>177</sup>. En outre, le porteur du projet devra aussi identifier qui sont les propriétaires du bâti, et qui sont les propriétaires du sol. En effet depuis le protocole UALM, les occupants des zones naturelles peuvent être considérés comme les propriétaires de leurs bâtis car ils bénéficient

---

<sup>172</sup> Géhin (C), Paulais (T), « *La résorption de l'habitat insalubre en Outre-mer* », 2000, 106 pages, spéc. 74.

<sup>173</sup> Michaud (M), *op. cit.*, spéc. 17 à 25.

<sup>174</sup> Chaillou (D), *Le Fonds de Prévention des Risques Naturels Majeurs (FPRNM) : les différentes mesures*, le 29 octobre 2019, 97 pages, spéc. 5.

<sup>175</sup> Voir partie I.1.2.2. Des projets de délocalisation et de relocalisation non achevés ou non utilisés en raison des freins venant des outils utilisés par les porteurs de projet, spéc. 46.

<sup>176</sup> Chaillou (D), *op. cit.*, spéc. 5.

<sup>177</sup> Loi n° 2011-725 du 23 juin 2011 portant dispositions particulières relatives aux quartiers d'habitat informel et à la lutte contre l'habitat indigne dans les départements et régions d'outre-mer ; Voir partie I.2.2.2. Des outils non répressifs en cas d'occupation illicite afin d'envisager les opérations de délocalisation et de relocalisation , spéc. 40.

de droits en reconnaissance de leur « possession »<sup>178</sup>. Cette reconnaissance de « propriété » est issue de la concession d'occupation accordée par l'ONF au bénéfice des occupants historiques et intermédiaires<sup>179</sup>. À titre d'exemple selon ce protocole les occupants historiques ont la possibilité de transmettre et de vendre leurs bâtiments (Voir **Annexe n° 1**)<sup>180</sup>. Le porteur de projet doit donc prendre en compte ces situations car elles peuvent donner droit à des indemnisations des occupants en cas de destruction de leur construction<sup>181</sup>. Typiquement, cette différence de situation illustre bien les difficultés qu'il peut y avoir dans la mise en place de procédure de délocalisation. On retrouve d'une part des propriétaires régulièrement installés, à la fois propriétaires de leurs bâtis et de leur terrain et d'autre part, des personnes uniquement propriétaires de leurs bâtis, et enfin des occupants sans titre ayant aussi droit (indemnisation à l'aide de la loi « Letchimy »). Par conséquent l'acteur du projet de délocalisation et de relocalisation en zone à risques doit véritablement mener plusieurs réflexions : pour les occupations régulières et pour les occupations sans titre. La présence d'occupation sans titre rajoute donc de nouvelles interrogations sur la façon de mener à bien le projet en intégrant ces occupations sans titre, ce qui vient complexifier la procédure.

Deuxièmement, la situation de l'occupation sans titre imposera aussi un traitement différent établi et réalisé par le porteur du projet. Effectivement il paraît incorrect de traiter de manière similaire un occupant sans titre de mauvaise foi, installé récemment, d'un occupant sans titre installé depuis plusieurs générations. Ainsi, les acteurs des projets de déplacement devront établir une véritable réflexion sur comment seront traités les occupants illicites de la ZPG. Les occupations sont-elles éligibles à une régularisation ? Sont-elles en cours de régularisation ? Si elles le sont, quelles propositions de relogement peut-il être proposé ? Quelles indemnisations peuvent être envisagées ? De même, il faudra déterminer comment seront traitées les différentes situations d'occupation régulières. Les occupants des espaces naturels, dit historiques (avant 1985), seront-ils gérés de la même manière que les occupants compris entre 1985 et 2005 ?

Les occupations sans titre rendent donc plus difficiles les procédures de délocalisation et de relocalisation. Par ailleurs certains outils permettant de prendre en compte ces occupations rencontrent des difficultés de mise en œuvre ou ne permettent pas de couvrir toutes les situations d'occupation sans titre.

---

<sup>178</sup> Charlène Confiant, juriste ONF, entretien réalisé le 28 Mai 2020.

<sup>179</sup> Idem ; **Annexe n° 1**.

<sup>180</sup> Voir article 2 du protocole d'accord entre ONF et UALM.

<sup>181</sup> Idem ; Charlène Confiant, juriste ONF, entretien réalisé le 28 Mai 2020.

## **II.2. L'inefficacité et l'inadaptation des mécanismes de lutte contre l'occupation sans titre**

L'urbanisation spontanée qui s'est développée après l'abolition de l'esclavage est toujours d'actualité aujourd'hui. Le résultat de cette situation peut être en partie expliqué par le fait de la sous-utilisation des procédures répressives et par leur inefficacité (II.2.1). De même, il existe d'autres mécanismes non autoritaires qui ne sont pas toujours adaptés (II.2.2). Ainsi, les pouvoirs publics peuvent envisager deux stratégies afin de traiter de l'occupation sans titre pour mettre en œuvre les procédures de délocalisation et de relocalisation : une stratégie coercitive (contravention de grande voirie, mesures d'expulsion) ou non (projet de relocalisation en cas de risques littoraux ou non prévu avec les modalités de la loi « Letchimy », etc). Néanmoins en raison des limites de ces mécanismes nous pouvons penser qu'ils ont rendu plus difficile la mise en œuvre des projets de délocalisation.

### *II.2.1. Des procédures répressives rarement utilisées en raison d'une volonté politique de maintien de la paix sociale et d'une difficulté de mise en place*

La doctrine<sup>182</sup> a pu faire le constat de l'inefficacité des procédures autoritaires visant à lutter contre l'occupation illicite (contravention de grande voirie et d'expulsion) pour deux raisons principales : leur difficulté de mise en place et leur sous-utilisation par les pouvoirs publics.

Comme indiqué, le littoral martiniquais est marqué par un phénomène prégnant d'occupation sans titre. Or, toute occupation privative du domaine public doit faire l'objet d'une autorisation<sup>183</sup> sachant que l'absence d'autorisation peut « engager la responsabilité délictuelle »<sup>184</sup> de l'auteur d'une occupation irrégulière. En effet « nul ne peut bâtir sur le domaine public maritime ou y réaliser quelque aménagement ou quelque ouvrage »<sup>185</sup>. Les mécanismes juridiques « autoritaires » prononcés en principe par le juge administratif<sup>186</sup>, vont permettre d'ordonner la destruction des habitations, ainsi le relogement des personnes évacuées. À cet égard, il existe les contraventions de grande voirie qui sont des sanctions prises soit contre les atteintes ou l'utilisation du domaine public, soit contre les atteintes portées aux servitudes administratives<sup>187</sup>. Elles s'appliquent dans les zones littorales martiniquaises, et plus particulièrement dans la ZPG. Elles vont être notamment

---

<sup>182</sup> Idem ; Thierry (M), *op. cit.*, spéc. 52.

<sup>183</sup> Idem.

<sup>184</sup> Thierry (M), *op. cit.*, spéc. 52.

<sup>185</sup> Voir article L. 2132-3 du CG3P.

<sup>186</sup> Palcy Louis-Sidney (M), *op. cit.*, spéc. 62.

<sup>187</sup> Voir article L2132-2 du CG3P ; Palcy Louis-Sidney (M), *op. cit.*, spéc. 63.

intéressantes pour les pouvoirs publics dans la ZPG lorsque l'emprise du projet de déplacement des biens et des personnes a été arrêtée. En effet selon l'article L.2132-3-1 du CG3P, les porteurs d'un projet de délocalisation peuvent ordonner des « *procédures de saisie et de destruction des matériaux de construction* »<sup>188</sup> pour des constructions en cours de réalisation. Cela leur permet ainsi d'intervenir rapidement. Toutefois « *il ne faut pas pour autant négliger la lenteur et la lourdeur* »<sup>189</sup> de ces mesures puisqu'elles comprennent différentes étapes qui peuvent être contestées : « *la qualité de l'agent assermenté dressant le constat, la validité du procès-verbal, la transmission à l'occupant, ...* »<sup>190</sup>. Ainsi lors d'un projet de délocalisation, les recours des occupants sans titre pourront prolonger la durée du projet.

Outre les contraventions de grande voirie, les pouvoirs publics pourraient utiliser des mesures d'expulsion. L'expulsion « *est définie comme l'action de faire sortir une personne et d'évacuer ses biens, au besoin par la force, d'un lieu où elle se trouve sans droit* »<sup>191</sup>. Elle est utilisée généralement en dernier recours<sup>192</sup> et pourrait permettre au porteur de projet de prévoir la relocalisation des constructions à risques. En ce sens il existe une forme d'expulsion judiciaire appelée « *référé mesures utiles* » qui présente quelques avantages. Établie par le juge<sup>193</sup>, elle facilite l'utilisation des mesures d'expulsion judiciaires dans la zone des 50 pas géométriques depuis la loi « Grenelle II » du 12 juillet 2010<sup>194</sup>. En effet, une décision rendue par le tribunal administratif de Basse terre a pu estimer que la condition d'urgence exigée pour réaliser des expulsions rapides n'est pas requise<sup>195</sup>. Or cette condition d'urgence empêche souvent les propriétaires ou gestionnaires domaniaux d'utiliser les procédures d'évacuation rapide car ils n'arrivent pas à la remplir<sup>196</sup>. À titre indicatif, le caractère d'urgence défini par la jurisprudence peut être établi si « *l'occupation sans titre entraîne une rupture de continuité du service public, empêche l'exécution d'un service public*<sup>197</sup>, ... »<sup>198</sup>. Par ailleurs, l'article 32 de la loi « Grenelle II » prévoit qu'« *en cas d'évacuation forcée, l'autorité chargée de l'exécution de la décision du juge doit faire une*

---

<sup>188</sup> Guerriau (J), Mohamed Soilihi (T), Larcher (S), Patient (G), *Domaines public et privé de l'État outre-mer, 30 propositions pour mettre fin à une gestion jalouse et stérile*, 2015, 251, pages, spéc. 75.

<sup>189</sup> *Idem*.

<sup>190</sup> *Idem*, spéc. 76.

<sup>191</sup> Elnet, « Expulsion », *Dictionnaire permanent : Gestion immobilière*, spéc. 50.

<sup>192</sup> Palcy Louis-Sidney (M), *op. cit.*, spéc. 65.

<sup>193</sup> Laugeri (L), « Domaine public maritime », *Rev.jur.env*, 2014, pp. 709-705, spéc. 710.

<sup>194</sup> Elnet, « Littoral », *Dictionnaire permanent : Environnement et nuisances* ; .

<sup>195</sup> TA de Basse-Terre, 21 février 2014, n° 1400084 ; et voir Elnet, « Littoral », *Dictionnaire permanent : Environnement et nuisances*.

<sup>196</sup> Thierry (M), *op. cit.*, spéc. 202.

<sup>197</sup> CE, ord. 19 février 1982, req. n°22888 ; CE, ord. 3 février 2010, req. n°330184.

<sup>198</sup> Thierry (M), *op. cit.*, spéc. 199.

*proposition de relogement adaptée aux occupants sans titre* »<sup>199</sup>. Cette nouvelle disposition permet de concilier délocalisation (expulsion et destruction des habitations à risques) et relocalisation (relogement des populations à risques). Effectivement l'article L.521-3-1 du Code de la construction et de l'habitation, précise que « *la démolition ne peut être ordonnée* » que « *lorsqu'une proposition adaptée de relogement a été faite* ». Les problèmes liés au retour des occupants revenant dans leur ancienne habitation lorsqu'il n'y a pas de destruction immédiate<sup>200</sup> n'impactent pas ce type de procédure car les constructions devraient être démolies.

Il existe ainsi une multitude d'outils répressifs qui pourraient être utilisés en cas d'occupation sans titre. Ces sanctions auraient dû en tout état de cause impliquer une diminution du nombre d'occupation sans titre. Pourtant, l'occupation illicite persiste<sup>201</sup>, car ces mécanismes sont parfois difficilement applicables, pour diverses raisons comme la condition d'utilisation à remplir. Par ailleurs, il est important de noter que de par leur caractère coercitif ils peuvent provoquer une résistance de la population, ce qui pourra empêcher la bonne exécution de la procédure de délocalisation. Ce type de solution doit être pris avec une certaine vigilance. En Martinique, il a pu être constaté la formation de plusieurs collectifs de lutte contre les opérations d'expulsion et de démolition et l'intervention de différentes associations de protection de l'environnement (ASSAUPAMAR, APNE, etc.) afin empêcher l'exécution des décisions<sup>202</sup>. Par exemple certaines évacuations en forêt domaniale ont été bloquées car les administrés ont empêché le bon déroulement des opérations (évacuations ont été retardées, ou même non exécutées)<sup>203</sup>. Parfois les forces de l'ordre devaient même intervenir afin d'assurer le bon déroulement des procédures<sup>204</sup>. Un problème de « non-

---

<sup>199</sup> Pissaloux (JL), *op. cit.*, spéc. 258 ; voir article L. 521-3-1 du Code de justice administrative ; et voir Elnet, « Littoral », Dictionnaire permanent : Environnement et nuisances.

<sup>200</sup> Muriel Cidalysse Montaise, ancienne responsable cellule littoral DEAL, entretien réalisé le 7 Mai 2020.

<sup>201</sup> Idem, spéc. 263.

<sup>202</sup> Dans de nombreuses opérations dans lequel les autorités souhaitaient faire évacuer les occupants sans titre, les occupants se sont rassemblés pour lutter à l'encontre de cette volonté. Par exemple sur la commune de Fort de France l'association des habitants du littoral de la pointe des nègres a été mise en place afin d'empêcher les autorités de procéder à l'évacuation et leur demander de procéder à la régularisation de leur terrain. Voir l'article de presse de RCI : « Mobilisation des habitants du littoral de la Pointe des Nègres » écrit par Sullyvan Daphné avec Clara Vincent en 2017.

La commune du Prêcheur est un autre exemple illustrant la résistance de la population face aux interdictions d'habiter certains lieux. À la suite de l'éruption de la Montagne pelée en 1902 une décision des autorités interdisait d'habiter cette commune. Cependant dans les années 30 sous la pression de la population et avec la volonté du maire de l'époque cette interdiction a été levée et cette commune est redevenue habitable. (Nadeau (M), « La résilience au Prêcheur, une utopie fondatrice ? », Pierre d'angle, Décembre 2018 ; et Marcellin Nadeau, maire du Prêcheur, entretien réalisé le 29 Mai 2020).

<sup>203</sup> Michel Tanasi, responsable foncier ONF, entretien réalisé le 08 Mai 2020 ; et Charlène Confiant, juriste ONF, entretien réalisé le 28 Mai 2020.

<sup>204</sup> Idem ; Charlène Confiant, juriste ONF, entretien réalisé le 28 Mai 2020.

respect de la propriété publique » semble devenir un problème avec une dimension politique localement plus importante. Nous pouvons aussi observer que les pouvoirs publics ont tendance à ne pas avoir recours à ces mécanismes de lutte contre l'occupation sans titre<sup>205</sup>. Un rapport gouvernemental montrait que ces dispositifs n'avaient pas été utilisés par la police de l'environnement en Martinique de 2011 à 2012<sup>206</sup>. De même, selon une ancienne responsable de la cellule littoral à la DEAL de la Martinique, « *la vision de l'État est technocratique, il y a très peu de contrôle, de démolition, de contravention de grandes voiries afin de maintenir la paix sociale et un équilibre* »<sup>207</sup>. Des auteurs publicistes indiquent également qu'il peut exister une forme de tolérance de l'occupation sans titre non avouable par l'administration<sup>208</sup>. D'ailleurs, un auteur définit la tolérance de l'administration comme « *la volonté de ne pas appliquer la règle de droit* »<sup>209</sup> en précisant que cela peut résulter de trois facteurs : le laxisme, la tradition, ou un faible enjeu financier<sup>210</sup>. Certaines installations (restaurants, ponton, centre de loisir) sur le domaine public illustrent ce que certains pourraient considérer comme une forme de laxisme de l'administration en Martinique ou même de commune du Sud de la France<sup>211</sup>. Nous pouvons également penser que l'administration a laissé se développer certains quartiers d'urbanisation spontanée, de faible enjeu financier, situés en zone de mangrove (Texaco, Volga, Vieux pont, Pointe Rouge, Trou terre, etc.).

Les instruments répressifs de lutte contre l'occupation sans titre n'ont donc pas permis d'endiguer les situations d'irrégularités sur le littoral martiniquais ; l'administration ayant déjà du mal à identifier les occupations sans titre sur le domaine public. De plus, les mécanismes contraignants semblent peu utilisés par les pouvoirs publics<sup>212</sup> pour préserver, notamment et d'une certaine manière, localement une « paix sociale »<sup>213</sup>. En effet, ces instruments peuvent rencontrer une opposition contre productive à la mise en place de procédure de délocalisation. Par conséquent les mécanismes répressifs n'apparaissent pas adaptés pour la mise en oeuvre de projets de délocalisation et de relocalisation. Il existe tout

---

<sup>205</sup> Baietto-Beysson (S), *op. cit.*, spéc. 51.

<sup>206</sup> Idem, spéc. 105.

<sup>207</sup> Muriel Cidalysse Montaise, ancienne responsable cellule littoral DEAL, entretien réalisé le 7 Mai 2020.

<sup>208</sup> Thierry (M), *op. cit.*, spéc. 76.

<sup>209</sup> Idem, spéc. 362.

<sup>210</sup> Idem, spéc. 80.

<sup>211</sup> Idem ; Pissaloux (JL), Rainaud (A), *Les trente ans de la loi littoral*, L'Harmattan, 2018, 416 page, spéc. 271 ; CAA Marseille, n° 04MA00182, 21 février 2005, Cie Axa France : AJDA 2005, p. 575 et p. 2250, note Albert.

<sup>212</sup> Guerriau (J), Mohamed Soilihi (T), Larcher (S), Patient (G), *Domaines public et privé de l'État outre-mer, 30 propositions pour mettre fin à une gestion jalouse et stérile*, 2015, 251, pages, spéc. 75.

<sup>213</sup> Muriel Cidalysse Montaise, ancienne responsable cellule littoral DEAL, entretien réalisé le 7 Mai 2020.

de même d'autres types de mécanismes moins contraignants, qui semblent mieux intégrer les occupants sans titre dans ces projets.

## II.2.2 *Des outils non répressifs permettant d'envisager dans certains cas les opérations de délocalisation et de relocalisation*

Deux lois (loi du 30 décembre 1996 dite des 50 pas géométriques et loi du 23 juin 2011 dite Letchimy)<sup>214</sup> ont permis de prévoir la relocalisation de constructions exposées à des aléas, dont notamment le recul du trait de côte, en développant des dispositions pour le relogement des occupations sans titre. Bien que non pensées spécifiquement pour ces projets, ces lois vont permettre la mise en oeuvre de délocalisation et relocalisation des constructions à risques. Toutefois les cas prévus par celles-ci ne permettent pas d'encadrer toutes les situations d'occupation sans titre, ce qui rend plus compliqué malgré tout la mise en place de ces procédures.

Les agences 50 pas géométriques ont été créées en 1996 en Martinique et en Guadeloupe sont des acteurs importants dans la mise en oeuvre de projets de délocalisation et de relocalisation lorsqu'il y a des occupations sans titre. En effet, l'article 5 de la loi de 1996 prévoit qu'elles « *contribuent à la libération des terrains dont l'occupation sans titre ne peut être régularisée et au relogement de leurs occupants* »<sup>215</sup>. L'agence devra notamment participer au déplacement de plus de 300 constructions sur la bande littorale présentes en zone rouge ne pouvant être régularisables depuis 2012<sup>216</sup>. Pour assurer ses missions l'agence de la Martinique dispose de plusieurs mécanismes juridiques : la cession onéreuse ou gratuite de terrains urbanisés ou d'urbanisation diffuse de la ZPG appartenant à l'État. La cession à titre onéreux va permettre aux occupants sans titre d'acheter un terrain nu et de faire construire leur habitation avec une aide de l'État dans certains cas<sup>217</sup>. L'agence pourra ainsi proposer des terrains « non exposés » aux risques, aux occupants dans le cadre d'une procédure de déplacement. En revanche, son utilisation reste limitée car de nombreux quartiers d'urbanisation spontanée sont marqués par des habitants en situation précaire<sup>218</sup>.

---

<sup>214</sup> Loi n° 96-1241 du 30 décembre 1996 relative à l'aménagement, la protection et la mise en valeur de la zone dite des cinquante pas géométriques dans les départements d'outre-mer ; loi n° 2011-725 du 23 juin 2011 portant dispositions particulières relatives aux quartiers d'habitat informel et à la lutte contre l'habitat indigne dans les départements et régions d'outre-mer.

<sup>215</sup> Article 5 de la loi n° 96-1241 du 30 décembre 1996.

<sup>216</sup> Pissaloux (JL), Rainaud (A), Les trente ans de la loi littoral, L'Harmattan, 2018, spéc. 260.

<sup>217</sup> Moutoussamy (M), « Loi n° 96-1241 du 30 décembre 1996 relative à l'aménagement, la protection et la mise en valeur de la zone des cinquante pas géométriques dans les DOM », Pouvoir dans la Caraïbe, 1998, pp. 305-321, spéc. 310.

<sup>218</sup> Palcy Louis-Sidney (M), *op. cit.*, spéc. 46 ; Monique Moutoussamy, responsable du service urbanisme du Robert, entretien réalisé le 27 Mai 2020.

La cession gratuite autorise à une commune ou à un organisme de construction de logement social d'acquérir un terrain de la ZPG gratuitement<sup>219</sup>. Cette cession à titre gratuit doit avoir pour « *but la réalisation par la commune d'opérations d'aménagement à des fins d'utilité publique* »<sup>220</sup> et pour les organismes compétents la réalisation « *d'opérations d'habitat social de le but* »<sup>221</sup>. Ainsi une convention<sup>222</sup> peut être signée entre la commune ou l'organisme compétent et l'agence afin de réaliser un aménagement dans le but de relocaliser les occupants sans titre sur une des réserves foncières communales<sup>223</sup>. Il peut aussi être envisagé que l'agence puisse établir une cession gratuite au bénéfice de la commune ou d'un organisme agréé d'un terrain « sans risques » en arrière de la ZPG. Toutefois comme l'indique le directeur de l'agence de Martinique à l'occasion d'un entretien que nous avons mené ces stratagèmes ne sont pas simples à mettre en œuvre. En effet ils demandent diverses modalités, dont notamment l'établissement de la condition d'utilité publique des opérations d'aménagement<sup>224</sup>. Or cette condition peut ne pas être remplie car elle impose plusieurs modalités (qualification en opération d'utilité publique, enquête publique, etc.) parfois longues et difficiles à établir<sup>225</sup>. Ces exigences limitent par conséquent l'utilisation des cessions gratuites, ce qui rajoute des difficultés dans la mise en place d'opération de délocalisation et de relocalisation. De même il est important de noter qu'il pourrait être préférable d'implanter les constructions en dehors de la ZPG compte tenu de leur proximité à la mer.

Par ailleurs, les porteurs de projet peuvent user des dispositions de la loi dite « Letchimy » du 23 juin 2011 portant sur l'habitat informel et indigne instaurée afin de répondre aux difficultés que rencontrait la lutte contre l'habitat indigne en outre-mer<sup>226</sup>. Cette loi qui a introduit la notion d'habitat informel<sup>227</sup> a permis d'accorder une

---

<sup>219</sup> Idem.

<sup>220</sup> Article L. 5112-4 du CG3P.

<sup>221</sup> Idem.

<sup>222</sup> L'article 4 de loi de 1996 autorise l'agence des 50 pas géométriques à passer des « *conventions spécifiques* ».

<sup>223</sup> À titre d'exemple, la construction de logement sociaux adaptés aux besoins des occupants sans titre peut être réalisé. C'est d'ailleurs ce type de convention qui est en cours de réalisation dans un projet de délocalisation et de relocalisation dans la commune du Lorrain en Martinique (Hervé Emonides, directeur de l'agence des 50 pas géométriques de Martinique, entretien réalisé le 5 Mai 2020).

<sup>224</sup> Hervé Emonides, directeur de l'agence des 50 pas géométriques de Martinique, entretien réalisé le 5 Mai 2020.

<sup>225</sup> Idem.

<sup>226</sup> Durousseau (S), Maury (N), Kulig (S), *Vade-mecum - Lutter contre l'habitat indigne et informel dans les départements d'outre-mer*, mai 2016, 232 pages, spéc. 2 à 3.

<sup>227</sup> L'article 1er-1 de la loi Loi n° 90-449 du 31 mai 1990, dite « loi Besson » donne la définition d'un habitat informel : « *Sont constitutifs d'un habitat informel les locaux ou les installations à usage d'habitation édifiés majoritairement sans droit ni titre sur le terrain d'assiette, dénués d'alimentation en eau potable ou de réseaux de collecte des eaux usées et des eaux pluviales, ou de voiries ou d'équipements collectifs propres à en assurer la desserte, la salubrité et la sécurité dans des conditions satisfaisantes* ».

indemnisation<sup>228</sup>, dans certaines conditions, aux occupants sans titre. Par exemple lorsque leur construction à usage d'habitation où professionnelle est démolie suite à la réalisation d'opération d'aménagement ou d'équipement public<sup>229</sup>. Or une opération de relocalisation peut être considérée comme une opération d'aménagement puisqu'elle peut avoir un objectif de lutte contre l'habitat indigne et comporter aussi des dispositions liées à la notion d'aménagement<sup>230</sup>. En application de l'article 1<sup>er</sup> de la loi précitée de 2011, on peut estimer que le responsable de l'opération doit assurer le relogement ou trouver un hébergement d'urgence pour les occupants sans titre<sup>231</sup>. D'autre part, « *l'autorité administrative ayant ordonné la démolition de locaux à usage d'habitation édifiés sans droit ni titre dans une zone exposée à un risque naturel prévisible menaçant gravement des vies humaines peut verser une aide financière en cas de risque* »<sup>232</sup>. Ainsi le fonds Barnier peut être employé pour les frais de démolition et pour une aide « *financière accordée aux occupants de bonne foi* »<sup>233</sup> afin de compenser la perte subie de leur domicile<sup>234</sup>. Ces différentes possibilités d'indemnisation ont permis d'élargir les perspectives de financement des projets de délocalisation et de relocalisation en zone littorale à risques. Cependant ces options de financement ne concernent pas tous les cas d'occupation sans titre<sup>235</sup>. Par exemple elles sont subordonnées à l'exigence de justifier une occupation continue et paisible d'au moins 10 ans<sup>236</sup>.

Par conséquent, la « loi des 50 pas géométriques », et la « loi Letchimy » fournissent quelques mécanismes qui peuvent faciliter, dans une certaine mesure, la mise en œuvre des projets de délocalisation et de relocalisation. Néanmoins les problèmes liés aux occupations sans titre ne sont pas toujours résolus ce qui complique ces opérations. Les mesures plus autoritaires, les contraventions de grande voirie, et les mesures d'expulsion quant à elles peuvent rencontrer des difficultés de mise en œuvre, notamment en cas de résistance de la population. La mise en place de procédure de délocalisation et de relocalisation semble donc difficile en Martinique. Ces premiers éléments de réponse peuvent expliquer pourquoi les

---

<sup>228</sup> L'indemnisation des occupants sans titre sera calculée en fonction de « *l'état technique et sanitaire de la construction démolie, la valeur des matériaux, la surface des locaux, la durée de l'occupation et la situation de la construction au regard des risques naturels* » (Palcy Louis-Sidney (M), *op. cit.*, spéc. 674).

<sup>229</sup> Bouché (N), *Présentation générale de la loi Letchimy*, Cap Nord, 2014, 13 pages, spéc. 3 ; Palcy Louis-Sidney (M), *op. cit.*, spéc. 673.

<sup>230</sup> Elnet, « Opération d'aménagement », Dictionnaire permanent : Construction et urbanisme.

<sup>231</sup> Article 1<sup>er</sup> de la loi n° 2011-725 du 23 juin 2011.

<sup>232</sup> Idem article 6.

<sup>233</sup> Idem.

<sup>234</sup> Voir l'article 6 de la loi n° 2011-725 du 23 juin 2011 ; et Elnet, « Risques majeurs », Dictionnaire permanent : Construction et urbanisme.

<sup>235</sup> Pissaloux (JL), Rainaud (A), *Les trente ans de la loi littoral*, L'Harmattan, 2018, spéc. 261.

<sup>236</sup> Bouché (N), *Présentation de la loi du 23 juin 2011 dite « Loi Letchimy »*, 2011, 13 pages, spéc. 4.

projets de délocalisation et de relocalisation en raison des dynamiques côtières n'ont pas encore été réalisés en Martinique. La disponibilité foncière, les limites des instruments utilisés par les acteurs des projets sont aussi des données qui peuvent expliquer ces situations. Toutefois, en dépit des difficultés que peuvent rencontrer les porteurs de projet il existe quelques pistes pouvant être développées pour mettre en œuvre ces projets (Partie III).

## **Partie III : Délocalisation et relocalisation en Martinique en raison de risques littoraux : quelles mises en œuvre ?**

La réalisation d'un projet de délocalisation et de relocalisation en raison de l'élévation du niveau de la mer et le recul du trait de côte sont des projets novateurs en Martinique. Selon les recherches effectuées dans ce travail, le seul projet qui semble avoir été mis en place pour pallier ces aléas, est le projet initié par le Plan Urbanisme Construction Aménagement (PUCA) et la DEAL, dans la commune du Prêcheur. Les autres projets de délocalisation ont été mis en place dans des situations d'urgence ou suite à une non régularisation ou encore dans le cadre d'une opération de RHI. On retrouve deux tendances : d'une part des projets intervenus suite à un aléa dans lequel les déplacements des biens et des personnes ont été réalisés en raison de leur situation urgente ; d'autre part des projets qui sont en cours et qui peinent à être finalisés. Les facteurs explicatifs de ces situations de non achèvement ou de réponse à une urgence sont divers et variés (III.1). En outre, analyser ces différents facteurs va permettre de tirer quelques enseignements des différentes procédures de déplacements de biens et de personnes (III.2)

### **III.1. Délocalisation et relocalisation en zone littorale en Martinique : des projets non aboutis ou en réponse à une situation d'urgence**

En Martinique les solutions de délocalisation et de relocalisation n'ont été envisagées qu'en dernier lieu. D'autres types de solutions ont été prises pour faire face aux dynamiques de recul du trait de côte, comme les tentatives de durcissement du trait de côte par des enrochements. Les rares projets de déplacement de biens et de personnes sont soit inachevés soit ont été pris dans l'urgence. Deux raisons principales peuvent expliquer ces situations. Premièrement, les acteurs de projet font face à un certain nombre de problèmes de conception (III.1.1). Deuxièmement, la diversité des acteurs ayant des objectifs différents

ainsi que les mécanismes auxquels ils ont recours n'ont pas toujours permis de mettre en place les procédures de délocalisation et de relocalisation souhaitées (III.1.2).

### **III.1.1. Procédures de relocalisation en zone à risques : une phase délicate pour les porteurs de projet de relocalisation**

Lors de procédures de délocalisation et de relocalisation les différentes constructions démolies doivent être reconstruites en toute logique sur des terrains vides ou aménagés afin de prévoir leur relocalisation. De même, les acteurs de projet doivent trouver des solutions de relogement appropriées aux habitants, pour prévoir leur relocalisation. Les ressources foncières et la prise en compte des diverses situations sociales pour prévoir des solutions de logements adaptées apparaissent ainsi comme deux éléments essentiels. Or les principaux problèmes pour concevoir ces projets de délocalisation et de relocalisation en Martinique portent sur ces deux éléments cruciaux : la disponibilité foncière (III.1.1.1) et la mise en place de solutions adaptées de relogement (III.1.1.2).

#### *III.1.1.1. Un manque flagrant de foncier disponible*

Selon le directeur de l'agence des 50 pas géométriques de Martinique, la plupart des projets de délocalisation et de relocalisation sont inachevés et n'évoluent pas car la Martinique est marquée par une caractéristique générale : la difficulté de trouver du foncier<sup>237</sup>. Ce phénomène peut s'expliquer par diverses raisons. Premièrement, la Martinique est une île de petite dimension (1100 km<sup>2</sup>) comprenant une variété de reliefs limitant les ressources foncières<sup>238</sup>. Ces reliefs rendent plus difficiles les projets d'aménagement car ils imposent des coûts supplémentaires pour viabiliser les terrains (comme des travaux de terrassement, etc.)<sup>239</sup>. En outre, il est interdit de construire sur certaines pentes lorsque « *leur implantation porte atteinte au caractère paysager des mornes* »<sup>240</sup> alors qu'il aurait pu être intéressant de réimplanter des constructions sur les mornes, moins susceptibles d'être submergés. C'est d'ailleurs l'une des stratégies préconisées à la commune du Prêcheur par les étudiants d'une école d'architecture dans le cadre d'une dynamique initiée par un appel

---

<sup>237</sup> Hervé Emonides, directeur de l'agence des 50 pas géométriques de Martinique, entretien réalisé le 5 Mai 2020.

<sup>238</sup> Baietto-Beysson (S), *op. cit.*, spéc. 20 et 21.

<sup>239</sup> Idem, spéc. 24.

<sup>240</sup> Voir l'article L.121-43 du Code de l'urbanisme. D'ailleurs cette interdiction bloque un projet de relocalisation sur la commune du Robert. En effet dans le cadre d'une opération de RHI, des secteurs exposés à des risques littoraux, doivent être relocalisés. Les élus locaux souhaitent que les habitants soient relocalisés sur un des mornes de la commune. Cependant ce morne est protégé et la commune n'a pas obtenu le déclassement de celui par la CDPNAF. Afin de débloquent la situation le maire est ainsi en pleine négociation avec l'État afin de trouver une solution.

à projets du Puca<sup>241</sup>. Conjointement on retrouve des espaces naturels protégés ainsi que des espaces agricoles qui limiteront aussi les possibilités foncières<sup>242</sup>. Comme évoqué précédemment, la loi « Littoral » et les PPRN multirisques restreignent les possibilités de construction. Outre ces premières difficultés, les porteurs de projet doivent prendre en considération la forte proportion de terrains en indivision ou au cœur de conflits successoraux (par exemple un héritier propriétaire n'ayant pas réglé les frais de succession). L'indivision et les successions non réglées « figent » certaines possibilités foncières rendant plus délicates les possibilités d'acquisitions foncières. À titre d'exemple sur un bien en indivision, il peut y avoir une trentaine d'indivisaires<sup>243</sup>. La difficulté tient au fait également qu'il faut dans un premier temps identifier tous les ayants droit, puis trouver un accord avec ces derniers. Néanmoins une loi du 27 décembre 2018 pour les successions de plus de dix ans, a tenté d'alléger les règles applicables en permettant aux porteurs de projet d'obtenir l'accord d'« *un ou plusieurs indivisaires de la pleine propriété dont les droits représentent plus de* »<sup>244</sup> 51% en cas d'acquisition amiable<sup>245</sup>. Cette loi a ainsi pu constituer un levier d'accélération pour les procédures d'acquisitions. Toutefois il n'en reste pas moins que les situations d'indivision rendent plus difficile l'accession des terrains à délocaliser et à relocaliser en raison de la diversité des accords à trouver avec les différents indivisaires. La multiplicité des ayants droit imposant un travail de conciliation plus important est aussi un frein pouvant retarder les projets de délocalisation et de relocalisation.

Mise à part l'indisponibilité foncière, les acteurs de tout projet de déplacement de biens et de personnes peuvent rencontrer d'autres difficultés dans la mise en œuvre de procédures de relocalisation adaptées aux besoins des populations.

### III.1.1.2 *Les difficultés de prise en compte du volet social dans les procédures de relocalisation*

---

<sup>241</sup> Quatre étudiants Caussanel (J), Chastanet (C), Pecquet-Caumeil (F), Savignon (M) de l'école d'architecture ville & des territoires Paris-Est ont réalisé une étude en 2016 dans laquelle ils ont imaginé à quoi pourrait ressembler le littoral de la commune du Prêcheur (Caussanel (J), Chastanet (C), Pecquet-Caumeil (F), Savignon (M), Adapter le littoral du Prêcheur au défi du changement climatique, 2016, 340 pages, spéc. 266 à 267).

<sup>242</sup> Baietto-Beysson (S), *op. cit.*, spéc. 20 et 21.

<sup>243</sup> Montané Clémentine chef de l'unité risque naturel de la DEAL et Charles Caillet chef du pôle risque naturel de la DEAL, entretien réalisé le 24 juillet 2020 ; Monique Moutoussamy, responsable du service urbanisme du Robert, entretien réalisé le 27 Mai 2020.

<sup>244</sup> Botrel (E), « Outre-mer : favoriser la sortie des indivisions successorales de longue durée », AJDI, 2019, 154 pages, spéc. pages 116 § Domaine d'application.

<sup>245</sup> Palcy Louis-Sidney (M), *op. cit.*, spéc. 656 ; Montané Clémentine chef de l'unité risque naturel de la DEAL entretien réalisé le 24 juillet 2020 .

Les procédures de relocalisation en cas de risques littoraux sont difficilement mises en œuvre en Martinique en raison de la difficulté pour les porteurs de projet de proposer des solutions de relogement adaptées (logements attractifs proche des écoles, des commerces de proximité, etc.). Tout d’abord, les habitants de résidence individuelle de type maison ne veulent généralement pas être relogés dans des logements collectifs et sociaux<sup>246</sup>. En effet ils ne semblent plus correspondre aux envies de logement de la population Martiniquaise<sup>247</sup>. Parallèlement les occupants sans titre sont attachés à leur habitation<sup>248</sup>. Même s’ils sont en situation irrégulière, certains d’entre eux sont installés depuis plusieurs générations<sup>249</sup> et ne souhaitent pas quitter les lieux malgré le risque qui peut peser sur celles-ci<sup>250</sup>. À titre d’exemple une convention a été prévue entre un habitant ne voulant pas quitter son habitation exposée à des risques littoraux et la commune du Robert<sup>251</sup>. Cette convention prévoit la destruction de la construction à la mort de l’occupant<sup>252</sup>. Par ailleurs, selon la responsable du service d’urbanisme du Robert Monique Moutoussamy, les mécanismes juridiques sociaux (logement évolutif social (LES), logements locatifs sociaux (LLS), etc) permettant de mettre en œuvre indirectement la relocalisation ne sont pas toujours adaptés aux situations les plus précaires<sup>253</sup>. Cette spécialiste de l’urbanisme précise même que certaines personnes âgées ne peuvent pas payer le loyer des logements sociaux<sup>254</sup>. D’autres présentent des difficultés d’obtention d’un prêt ou de justification des critères prévus pour l’octroi de logements sociaux<sup>255</sup>. C’est pourquoi certains habitants souhaitant quitter les lieux préfèrent trouver des solutions de relogement dans le parc de logements privés<sup>256</sup>. Pour autant, les solutions de relogement dans le parc de logements privés ne sont pas non plus totalement adéquates pour envisager la relocalisation des constructions exposées. En Martinique la

---

<sup>246</sup> Idem.

<sup>247</sup> Montané Clémentine chef de l’unité risque naturel de la DEAL et Charles Caillet chef du pôle risque naturel de la DEAL, entretien réalisé le 24 juillet 2020 ; Baietto-Beysson (S), Colin (J), Bonnal (P), Angel (N), *op. cit.*, spéc. 19.

<sup>248</sup> Benzaglou (M), *op.cit.*, spéc. 105.

<sup>249</sup> Idem ; À titre d’exemple Marie Benzaglou précise dans sa thèse que dans l’esprit de certains occupants sans titre le temps vaut droit de propriété : « *la notion de propriétaire sans titre n’a pas beaucoup de sens, ils estiment être propriétaire simplement en vertu du droit du sol, parce qu’ils sont là depuis toujours* » (Benzaglou (M), *op. Cit.*, spéc. 105.

<sup>250</sup> Montané Clémentine chef de l’unité risque naturel de la DEAL et Charles Caillet chef du pôle risque naturel de la DEAL, entretien réalisé le 24 juillet 2020 ; Monique Moutoussamy, responsable du service urbanisme du Robert, entretien réalisé le 27 Mai 2020.

<sup>251</sup> Monique Moutoussamy, responsable du service urbanisme du Robert, entretien réalisé le 27 Mai 2020.

<sup>252</sup> Idem.

<sup>253</sup> Idem.

<sup>254</sup> Idem.

<sup>255</sup> Idem.

<sup>256</sup> Idem.

demande de logements ne correspond pas toujours à l'offre compte tenu du prix des loyers<sup>257</sup>, même s'il y a un grand nombre de logement vacants<sup>258</sup>. D'autre part, l'aménagement des dents creuses, reconstruire « « la ville sur la ville » [...] présente des coûts élevés d'acquisition de terrains de petite superficie très fréquemment « squattés » et de mise en état des sols (remembrement foncier, démolitions) »<sup>259</sup>.

Ainsi sans foncier disponible ou sans solution adaptée les phases de relocalisations des projets peuvent être délicates à mettre en œuvre pour les porteurs de projet en Martinique. Ces éléments expliquent pour partie pourquoi ces procédures ont été mises en place essentiellement en situation d'urgence ou encore pourquoi elles n'ont pu aboutir. De même la diversité des acteurs ayant des objectifs différents ainsi que les mécanismes qu'ils peuvent mobilisés rendent plus difficiles ces procédures expliquant ainsi leur difficulté de mise en œuvre.

### ***III.1.2. Les freins des instruments et la multiplicité des acteurs : des limites pour la mise en œuvre des projets de relocalisation ?***

En Martinique plusieurs acteurs peuvent jouer un rôle dans la mise en œuvre d'un projet de délocalisation et de relocalisation : les communes et leur groupement, les services déconcentrés de l'État dont la DEAL plus particulièrement, l'agence des 50 pas géométriques, l'ONF, le Conservatoire du littoral, les organismes de construction de logements sociaux, etc. Eu égard à la diversité des acteurs susceptibles d'intervenir, nous limiterons notre propos dans la présentation du rôle de certains (ceux interrogés en entretien) car ils illustrent les difficultés des procédures de délocalisation et de relocalisation (III.1.2.1). De même, de nombreux mécanismes peuvent être utilisés pour concevoir ces procédures : les achats, l'expropriation, etc. Toutefois, dans la même logique que précédemment, les instruments employés pour ces procédures présentent des limites expliquant le non aboutissement ou la non mise en œuvre de celle-ci (II.1.2.2).

#### *III.1.2.1 Une diversité d'acteurs ayant des objectifs et des rôles différents*

Pour rappel deux caractéristiques principales marquent les différentes procédures de délocalisation et de relocalisation : elles sont soit inachevées soit mises en œuvre dans l'urgence. Plusieurs éléments de réponse peuvent venir expliquer ces situations.

---

<sup>257</sup> Baietto-Beysson (S), *op. cit.*, spéc. 5.

<sup>258</sup> INSEE, Un parc de logement en hausse et davantage de logements vacants, Juin 2018, 2 pages, spéc.1.

<sup>259</sup> Baietto-Beysson (S), *op. cit.*, spéc. 23.

Premièrement, les communes et leur groupement n'ont pas toujours été en faveur des solutions de délocalisation et de relocalisation. C'est pourquoi d'autres solutions (enrochement) ont été retenues pour plusieurs plages côtières et zones du littoral martiniquais : à la Pointe du bout aux Trois-Îlets, au Coin au Carbet ou encore à Batelière à Schoelcher, etc<sup>260</sup>. Ce type de solution est pourtant d'un effet limité dans le temps<sup>261</sup>. Par ailleurs, suite aux difficultés sociales précédemment exposées, nous pouvons supposer une réticence de la population dans la mise en œuvre des projets de déplacement de biens et de personnes<sup>262</sup>. De ce fait beaucoup de communes martiniquaises n'utilisent les procédures coercitives (expropriation, etc) qu'en dernier recours comme en Hexagone<sup>263</sup>. On peut également citer le champ d'action qui peut être réduit à la durée du mandat des élus dans le projet de déplacement. De plus certains acteurs locaux ne perçoivent pas toujours l'intérêt des solutions de délocalisation et de relocalisation pour diverses raisons. En effet certains d'entre eux ont le sentiment d'avoir le temps<sup>264</sup>, car le phénomène de montée des eaux et d'érosion du trait de côte n'évolue pas de la même façon en Martinique<sup>265</sup>. Si certaines communes comme le Prêcheur ou le Carbet sont beaucoup plus concernées par ces phénomènes, d'autres le sont moins ou en tout cas dans un futur plus lointain<sup>266</sup>. À titre d'exemple la plage de la Roche illustre l'importance du phénomène d'érosion côtière au Prêcheur. En 30 ans la plage a perdu plus 100 mètre de large<sup>267</sup>. En outre il n'est pas toujours facile pour les acteurs d'identifier l'évolution de ces phénomènes. Les certitudes sur les projections du recul du trait de côte sur le littoral martiniquais ne sont pas simples à établir, compte tenu de la complexité de cet environnement en forme générale de baies<sup>268</sup>. Ainsi

---

<sup>260</sup> De Cacqueray (M), Roche (N), *op. cit.*, spéc. 19 et 22.

<sup>261</sup> Aude Nachbaur chargé des risques naturels au BRGM et Clément Bouvier Ingénieur littoral, entretien réalisé le 10 juillet 2020 ; Voir article de presse publié le 12 juillet 2019 par Kelly Pujar : *Le littoral en danger : les Outre-mer face à la montée des eaux [Décryptage]*, <https://la1ere.francetvinfo.fr/littoral-danger-outre-mer-face-montee-eaux-decryptage-721184.html>.

<sup>262</sup>

<sup>263</sup> David Trudant, responsable du service d'urbanisme de la mairie du Lorrain, entretien réalisé le 19 Mai 2020 ; Marcellin Nadeau, maire du Prêcheur, entretien réalisé le 15 Mai 2020 ; Joëlle Taïlamé, Directrice de l'ADDUAM Martinique, entretien réalisé le 08 Juillet 2020 ; Michaud (M), *op. cit.*, spéc. 17.

<sup>264</sup> Idem.

<sup>265</sup> De Cacqueray (M), *op. cit.*, spéc. 14 ; Aude Nachbaur chargé des risques naturels au BRGM et Clément Bouvier Ingénieur littoral, entretien réalisé le 10 juillet 2020.

<sup>266</sup> Caussanel (J), Chastanet (C), Savignon (M), Pecquet-Caumeil (F), « Rester au Prêcheur – l'horizon d'un nouveau paradigme, 2019, 21 pages, spéc. 2 ; Domingue (J), Kottelat (V), Rabbat (M) « La ville du Carbet face au changement climatique : du littoral aux pitons, les enjeux d'un nouveau rapport au sol », 2018, 200 pages, spéc 27 ;

<sup>267</sup> Voir le documentaire réalisé par l'équipe de Marenne Oléron Télévision, « Le Prêcheur, histoire de résilience » : <https://tube.mo-tv.fr/video/rasin-kas-le-precheur-histoires-de-resilience> ; Caussanel (J), *op. cit.*, spéc. 2.

<sup>268</sup> Aude Nachbaur chargé des risques naturels au BRGM et Clément Bouvier Ingénieur littoral, entretien réalisé le 10 juillet 2020.

seules des estimations (hypothèse sur une zone dans lequel se situe le trait de côte par exemple), à partir de photographies aériennes anciennes et récentes et de mesures terrains complémentaires (GPS, vidéos, photos) peuvent aujourd'hui être établies<sup>269</sup>.

Dans un second temps, l'agence des 50 pas géométriques créée en 1996 n'a pas pu mettre en place des procédures de relocalisation en raison du problème général de disponibilité foncière que nous avons évoqué<sup>270</sup>. L'aspect délocalisation et relocalisation sont des missions « annexes »<sup>271</sup> de l'agence qui n'interviennent qu'en cas de non régularisation. Selon les textes, l'agence ne doit intervenir que lorsqu'elle ne peut pas régulariser certaines occupations sans titre et par conséquent, son objectif premier n'est pas de relocaliser des constructions en cas de risques<sup>272</sup>. Par ailleurs, l'agence ne pourra surement pas honorer sa mission de relogement car elle est sensée disparaître le 1<sup>er</sup> Janvier 2021 même si elle a été plusieurs fois repoussée<sup>273</sup>.

Les différents acteurs du littoral n'ont donc pas toujours les mêmes objectifs ni stratégies. « *Les actions publiques ne sont pas toujours synchronisées entre elles ; les logiques d'aménagement se révèlent parfois contraires* »<sup>274</sup> aux procédures de délocalisation et de relocalisation. À titre d'exemple le conservatoire de l'espace littoral et des rivages lacustres (CELRL) et l'ONF ont un objectif de préservation des espaces naturels des terrains de la ZPG<sup>275</sup> mais la prévision de mesures de délocalisation et de relocalisation ne fait pas partie de leurs missions<sup>276</sup>. Contrairement à l'agence des 50 pas géométriques, ils n'ont aucune obligation de trouver des solutions de relogement aux occupants sans titre. Par ailleurs, la stratégie de régularisation que mène l'agence des 50 pas géométriques peut s'avérer contraire à la logique de relocalisation de constructions à risques<sup>277</sup> puisqu'elle peut risquer de « *pérenniser l'exposition de leurs occupants aux aléas* »<sup>278</sup>. Conjointement aux freins pouvant venir des acteurs, les différents instruments juridiques utilisés pour les

---

<sup>269</sup> Idem ; Nachbaur (A), Lombard (M), Longueville (F), *Suivi de la mobilité du trait de côte de la Martinique – Résultats de mesures de terrain 2017- 2018 concernant les plages du Carbet, des Salines, de Coco l'Echelle et de onze plages soumises aux échouages de sargasses*, 2019, 161 pages, spéc. 76.

<sup>270</sup> Hervé Emonides, directeur de l'agence des 50 pas géométriques de Martinique, entretien réalisé le 5 Mai 2020.

<sup>271</sup> Idem.

<sup>272</sup> Loi n° 96-1241 du 30 décembre 1996 et LOI n° 2010-788 du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement.

<sup>273</sup> Palcy Louis-Sidney (M), *op. cit.*, spéc. 163.

<sup>274</sup> Beillouin (T), Pecquet-Caumeil (F), « Le littoral martiniquais à l'épreuve du changement climatique : de l'expérimentation au projet de territoire », *Projet de paysage*, 2019, spéc. 13.

<sup>275</sup> Idem, spéc. 191 ; Charlene Confiant, juriste ONF, entretien réalisé le 28 Mai 2020.

<sup>276</sup> Idem.

<sup>277</sup> Beillouin (T), *op. cit.*, spéc. 13.

<sup>278</sup> Idem.

procédures de délocalisation et de relocalisation présentent aussi un certain nombre de limites.

### III.1.2.2 *Des projets de délocalisation et de relocalisation non achevés ou non utilisés en raison des freins venant des mécanismes utilisés*

Les instruments utilisés pour mettre en place les projets de délocalisation et de relocalisation en Martinique expliquent en partie leur longévité ou leur non mise en oeuvre.

Dans un premier temps, les instruments d'acquisitions foncières amiables ou forcées (achat, échange, droit de préemption, expropriation, ...) <sup>279</sup> pour réaliser les projets de délocalisation et de relocalisation en zone littorale à risques ne sont pas adaptés à l'urbanisation spontanée. En effet, ils s'utilisent dans le cas d'occupation régulière <sup>280</sup>. Par ailleurs, les nouveaux mécanismes qui n'ont pas encore été intégrés dans le droit positif ainsi que ceux identifiés par des juristes (vente en viager, perte de succession du propriétaire, bail réel immobilier littoral, zone d'activité résilience et temporaire, démembrement du droit de propriété) ne s'appliquent que partiellement pour les mêmes raisons <sup>281</sup>.

Dans un second temps, les acteurs peuvent utiliser les opérations de résorption de l'habitat insalubre (RHI) pour mettre en oeuvre les projets de délocalisation et de relocalisation sur le littoral. Une opération de RHI peut être prise si « *l'état technique d'insalubrité ou de danger des logements et locaux à usage d'habitation en justifie la démolition et la reconstruction (ou un déplacement pour des raisons de risques), à plus de 40 %* » <sup>282</sup>. Ces mécanismes sont régulièrement employés dans les quartiers du littoral martiniquais (Anse Belleville au Prêcheur, Nord Plage à Macouba, Usine Rénoir au Robert, etc.) <sup>283</sup>. Cependant ils présentent quelques limites provenant de leur complexité de mise en oeuvre ainsi que de leur manque de prises en compte des volets économiques et sociaux dans les projets de relocalisation <sup>284</sup>. Premièrement ces opérations comprennent de nombreuses phases <sup>285</sup> qui « *se succèdent sans que celles-ci ne soient toujours très bien définies, ni surtout très identifiables dans la pratique* » <sup>286</sup>. Par exemple les acteurs ne savent pas jusqu'où ils

---

<sup>279</sup> Michaud (M), *op. cit.*, spéc. 31 à 46.

<sup>280</sup> Idem.

<sup>281</sup> Idem.

<sup>282</sup> Dourousseau (S), Maury (N), Kulig (S), Vade-mecum - Lutter contre l'habitat indigne et informel dans les départements d'outre-mer, mai 2016, 232 pages, spéc. 41.

<sup>283</sup> Benzaglou (M), *op. cit.*, spéc. 435.

<sup>284</sup> Idem, spéc. 411.

<sup>285</sup> Selon la thèse de Marion Benzaglou il existe cinq phases principales dans les opérations RHI : « *les études préalables ; l'arrêté d'insalubrité ; les enquêtes pré opérationnelles ; la définition du projet ; le montage du projet* » (Benzaglou (M), *op. cit.*, spéc. 411).

<sup>286</sup> Idem, spéc. 413.

doivent aller dans l'étude préalable<sup>287</sup>. Ces opérations sont donc longues, lourdes, complexes<sup>288</sup> et la plupart des procédures de RHI de Martinique sont en cours<sup>289</sup>. La RHI du quartier de Volga plage illustre bien ces longs délais : elle a duré environ une quinzaine d'années<sup>290</sup>. Deuxièmement « *la RHI ne finance que les acquisitions foncières, les démolitions, la remise en état des sols, la viabilisation, et la maîtrise d'oeuvre sociale* »<sup>291</sup>. Ainsi elle « *ne peut pas comporter des actions telles que la construction d'équipements ou d'espaces publics* »<sup>292</sup>. Plus précisément elle ne peut pas inclure « *des travaux prévus dans le cadre de l'aménagement du quartier, comme les places, les espaces verts, [...]* »<sup>293</sup>. Cela limite donc le champ des possibilités du projet de relocalisation des acteurs.

Par ailleurs les instruments d'acquisition permettant aux pouvoirs publics d'acquérir des terrains lorsque des constructions sont menacées par un risque majeur (expropriation, acquisition amiable, et évacuation temporaire/relogement<sup>294</sup>) ne sont pas adaptés à toutes les situations. Toutefois ces mécanismes manquent de possibilité de prévision d'opération de délocalisation<sup>295</sup> puisque ce dispositif ne peut s'appliquer que pour certains risques graves : mouvements de terrain, affaissements de terrain dus à une cavité souterraine ou à une marnière, avalanche, crues torrentielles ou à montée rapide ou de submersion marine<sup>296</sup>. Or « *le recul du trait de côte est un phénomène de nature différente des risques naturels majeurs* »<sup>297</sup> car « *il s'agit d'un phénomène progressif et certain (seule l'échéance est incertaine) ne posant pas de danger pour les vies humaines s'il est anticipé* »<sup>298</sup>. Même si le recul du trait de côte peut être pris en compte par ce mécanisme<sup>299</sup>, il peut dans certains cas ne pas être assimilé à une catastrophe naturelle<sup>300</sup>. Ainsi la mise en oeuvre des procédures de délocalisation envisagée en raison du trait de côte est donc limitée avec ce mécanisme.

---

<sup>287</sup> Idem.

<sup>288</sup> Idem, spéc. 397.

<sup>289</sup> Idem, spéc. 414 à 418.

<sup>290</sup> Idem, spéc. 414.

<sup>291</sup> Idem, spéc. 411.

<sup>292</sup> Idem.

<sup>293</sup> Idem, spéc. 420.

<sup>294</sup> Idem, spéc. 414.

<sup>295</sup> Chaillou (D), *Le Fonds de Prévention des Risques Naturels Majeurs (FPRNM) : les différentes mesures*, le 29 octobre 2019, 97 pages, spéc. 2.

<sup>296</sup> Idem ; Voir article L. 561-1 du Code de l'environnement ; DEAL, PPRN Martinique- Rapport de présentation Prêcheur, 2013, 52 pages, spéc. 40.

<sup>297</sup> Depresle (B), Rocchi (JF), AUDENIS (C), Galibert (T), GARNIER (F), Houldsworth (J), Menanteau (JP), *Recomposition spatiale des territoires littoraux*, Mars 2019, 234 pages, spéc. 47.

<sup>298</sup> Idem.

<sup>299</sup> Idem.

<sup>300</sup> Idem.

Par conséquent les procédures de délocalisation et de relocalisation semblent délicates en Martinique. Toutefois quelques enseignements peuvent être tirés des différentes situations des procédures de relocalisation.

### **III.2. Les procédures de délocalisation et de relocalisation en Martinique : quels enseignements en tirer ?**

Les projets de délocalisation et de relocalisation en cas de risque d'érosion côtière sont des projets novateurs en Martinique mais à ce jour, aucun projet d'aménagement global n'est complètement achevé. Ainsi des conclusions peuvent être tirées de cette situation. Quels sont les mécanismes juridiques que peuvent utiliser les acteurs de projets ? Deux formes de réponses peuvent être données : les mécanismes prévus pour l'urbanisation licite ainsi que ceux prévus pour l'urbanisation illicite. Toutefois, ces instruments présentent un certain nombre d'inconvénients. Les acteurs des projets doivent donc adapter les différents mécanismes aux réalités locales, tout en intégrant leurs limites. Ces mécanismes peuvent suivre deux stratégies : la participation et l'entente des différents acteurs du projets (III.2.1), ainsi que l'établissement de projet d'anticipation et non d'urgence (III.2.2).

#### **III.2.1. Adaptation des instruments vers une stratégie collaborative, de conciliation de la population et des pouvoirs publics**

Deux éléments importants peuvent favoriser l'application des différentes projets de relocalisation : la collaboration et l'accord des différents acteurs.

Cette vision semble être partagée par le projet en cours « Habitat renouvelé », de restructuration du bourg<sup>301</sup> et de déplacement de l'école primaire de la commune du Prêcheur. Le Prêcheur se distingue des autres communes martiniquaises par son exigüité et sa forte exposition aux risques naturels (houle cyclonique, risque sismique, montée des eaux, lahars<sup>302</sup>) tout particulièrement celui d'érosion côtière<sup>303</sup>. Le nord du quartier Anse Belleville illustre bien cette forte érosion : en 60 ans 200m de terre ont été perdus<sup>304</sup> (Voir **Annexe n°2**). Le littoral de la commune comprend aussi un certain nombre d'occupation sans titre<sup>305</sup>. Dans ce contexte particulier, le maire de la commune indique qu'il préfère utiliser des outils

---

<sup>301</sup> 300 constructions sont concernées par ce projet (Marcellin Nadeau, maire du Prêcheur, entretien réalisé le 29 Mai 2020).

<sup>302</sup> Lahars est le nom donné au phénomène de coulée de boue provenant de la rivière du Prêcheur causé par l'éboulement de la falaise Saint père qui s'effrite.

<sup>303</sup> Caussanel (J), *op. cit.*, spéc. 2.

<sup>304</sup> Idem, spéc. 78 et 79.

<sup>305</sup> Marcellin Nadeau, maire du Prêcheur, entretien réalisé le 29 Mai 2020.

de maîtrise foncière non répressifs (achat, échange, etc.), car il souhaite respecter la volonté des habitants<sup>306</sup>. À titre d'exemple, pour pallier le manque de ressources foncières disponibles, la commune souhaite relocaliser les constructions concernées sur un terrain appartenant à un groupement foncier agricole (GFA). Elle envisage ainsi d'acquérir ce terrain à l'aide d'une cession. La commune travaille d'ailleurs en collaboration avec l'établissement public foncier (EPF) de Martinique qui les accompagne pour réaliser cette acquisition<sup>307</sup>. L'État, quant à lui, à travers son service déconcentré la DEAL, joue un rôle intéressant dans ce projet. Il a financé les cinq études sur la réflexion menée de la recomposition spatiale des communes de la Trinité, Prêcheur, Basse Pointe, Carbet et le Robert<sup>308</sup>. C'est en s'inspirant de cette étude que le projet du Prêcheur a vu le jour<sup>309</sup>. L'État financera également à l'aide du fonds Barnier le déplacement de l'école du Prêcheur<sup>310</sup>. Dans ce même élan de conciliation l'acquisition amiable de biens exposés à un risque naturel majeur devrait probablement être employée pour effectuer le déplacement de l'école<sup>311</sup>. De même, les élus locaux de la commune envisagent de créer une société coopérative d'intérêt collectif (SCIC) pour réaliser des acquisitions foncières liées au projet<sup>312</sup>. La SCIC est un « *outil destiné à associer différents acteurs privés et éventuellement publics pour la mise en oeuvre de projets répondant à des besoins collectifs* »<sup>313</sup>. Sa plus-value est d'associer les Prêchotins<sup>314</sup>, des investisseurs extérieurs, la commune autour du capital de la société et des pouvoirs de celle-ci. Cela permettra ainsi aux investisseurs de la SCIC de participer à l'action publique.<sup>315</sup> Ces collaborations (EPF, DEAL, etc.) sont importantes pour la commune car elle ne dispose pas de la ressource financière suffisante pour réaliser seule son projet de recomposition spatiale<sup>316</sup>. Parallèlement, plusieurs réunions ont été organisées avec les habitants afin de recueillir leurs idées, leurs attentes, leurs besoins, mais aussi les sensibiliser

---

<sup>306</sup> Idem.

<sup>307</sup> Idem ; Yvan Sobesky, directeur de l'EPF de Martinique, entretien réalisé 26 Mai 2020.

<sup>308</sup> Beillouin (T), *op. cit.*, spéc. 3 et 4 ; Voir l'article « Adapter le littoral du Prêcheur au défi du changement climatique » publié sur le site de la DEAL : <http://www.martinique.developpement-durable.gouv.fr/adapter-le-littoral-du-precheur-au-defi-du-a1373.html>

<sup>309</sup> Marcellin Nadeau, maire du Prêcheur, entretien réalisé le 29 Mai 2020.

<sup>310</sup> Voir l'article « Adapter le littoral du Prêcheur au défi du changement climatique » publié sur le site de la DEAL : <http://www.martinique.developpement-durable.gouv.fr/adapter-le-littoral-du-precheur-au-defi-du-a1373.html> ; Montané Clémentine chef de l'unité risque naturel de la DEAL et Charles Caillet chef du pôle risque naturel de la DEAL, entretien réalisé le 24 juillet 2020.

<sup>311</sup> Montané Clémentine chef de l'unité risque naturel de la DEAL et Charles Caillet chef du pôle risque naturel de la DEAL, entretien réalisé le 24 juillet 2020.

<sup>312</sup> Marcellin Nadeau, maire du Prêcheur, entretien réalisé le 29 Mai 2020.

<sup>313</sup> Elnet, « Etude : Société coopérative », Dictionnaire permanent : Droit des affaires.

<sup>314</sup> Habitants de la commune du Prêcheur.

<sup>315</sup> Marcellin Nadeau, maire du Prêcheur, entretien réalisé le 29 Mai 2020.

<sup>316</sup> Idem ; D'ailleurs Yvette Veyret « aucune autorité locale ne dispose de moyens financiers pour déplacer des populations, leur logement, leurs activités » (Braud (X), *op. cit.*, spéc. 343).

aux risques littoraux. C'est d'ailleurs ce que recommande la géographe Yvette Veyret, pour établir ou renforcer une « *culture du risque* »<sup>317</sup>. La commune semble donc opter pour une stratégie tourner vers l'entente afin que les habitants soient enclin à quitter leurs habitations. De même pour les occupations sans titre la commune souhaite aussi avoir une démarche tournée vers la conciliation de la population en utilisant des outils non coercitifs<sup>318</sup>. Il pourrait en ce sens adapter l'instrument de RHI pour rendre les projets plus attractifs en le couplant avec d'autres procédures et d'autres financements. C'est sûrement cette solution qui a du être réalisée dans le projet de délocalisation et de relocalisation de Petit-Bourg en Guadeloupe. Afin de mettre en œuvre ce projet, c'est l'outil RHI qui a été retenu<sup>319</sup>. Les espaces libérés devraient être réaménagés sous forme de « *promenade littorale, parcours cyclable, aménagements paysagers* »<sup>320</sup>. Or comme nous avons vu précédemment l'instrument RHI ne permet pas de mettre en oeuvre ce type d'aménagement. C'est d'ailleurs une des recommandations, de Marie Benzaglou docteure en aménagement et urbanisme, pour que les RHI gagnent en efficacité<sup>321</sup>. Elles peuvent par exemple être couplées à des opérations de développement social des quartiers (DSQ) qui consisteront à mettre en œuvre différentes actions « *comme la construction d'équipements publics mais aussi des actions de développement social et économique* »<sup>322</sup>. Les acteurs publics pourront ainsi par exemple s'inspirer du projet de RHI Volga Plage en prévoyant une aire de jeux, un plateau sportif ou encore l'aménagement d'un port de pêche<sup>323</sup>.

Par ailleurs des instruments de logements sociaux pourraient être adaptés aux réalités locales. En effet parfois certains citoyens en situation précaire ne sont pas éligibles aux dispositifs de logements sociaux de type LES groupés<sup>324</sup>. Or ces mécanismes présentent l'avantage de pouvoir loger plusieurs personnes et d'obtenir plus de subventions<sup>325</sup>. Ainsi les porteurs de projets peuvent mettre en place un montage avec plusieurs LES individuels

---

<sup>317</sup> Pissaloux (JL), Rainaud (A), Les trente ans de la loi littoral, L'Harmattan, 2018, , spéc. page 334.

<sup>318</sup> Marcellin Nadeau, maire du Prêcheur, entretien réalisé le 29 Mai 2020.

<sup>319</sup> Ministère de l'écologie du développement durable et de l'énergie, *Vers la relocalisation des activités et des biens, actes du séminaire de restitution*, 2015, 80 pages, spéc. 18.

<sup>320</sup> Idem, spéc. 19.

<sup>321</sup> Benzaglou (M), *op. cit.*, spéc. 420.

<sup>322</sup> Idem, spéc. 348.

<sup>323</sup> Idem, spéc. 353.

<sup>324</sup> Il existe a deux types de LES : les LES groupés et les LES individuels. Ces mécanismes de construction de logements sociaux ont pour but principaux d'aider les administrés afin devenir propriétaire avec des aides de l'État (David Trudant, responsable du service d'urbanisme de la mairie du Lorrain, entretien réalisé le 19 Mai 2020).

<sup>325</sup> Idem ; Monique Moutoussamy, responsable du service urbanisme du Robert, entretien réalisé le 27 Mai 2020.

au lieu d'un LES groupé<sup>326</sup>. Cette solution complexifie la mise en place de la phase de relogement de la relocalisation car il faut réaliser plusieurs LES individuels. Cependant elle présente l'avantage d'inclure un plus grand nombre de personnes en situation précaire<sup>327</sup>. C'est d'ailleurs cette solution qui a été employée par la commune du Robert dans le cadre d'une opération de RHI dans le quartier Usine Rénoir<sup>328</sup>. Par ailleurs les acteurs des projets de relocalisation disposent aussi de mécanismes qui vont permettre d'adopter une stratégie anticipative non négligeable pour la mise en place de ces projets.

### **III.2.2. Adaptation des mécanismes vers une stratégie anticipative : quels mécanismes existants mettre en place ?**

Comme la collaboration et la conciliation, une stratégie visant à tout anticiper est un élément important à intégrer dans les projets de relocalisation en Martinique pour favoriser leur mise en place. Différents instruments et mesures peuvent ainsi être mis en œuvre par les acteurs de projets.

Premièrement, il est évident que la réussite dans une perspective d'anticipation des différentes mesures de délocalisation repose au préalable sur une bonne connaissance de l'évolution du trait de côte<sup>329</sup>. Or en Martinique cette connaissance n'est pas homogène car il n'y a pas d'observatoire du trait de côte, seuls des programmes de suivi ont été mis en place afin d'établir des cartes en 2016 sur l'évolution du trait de côte en Martinique<sup>330</sup>. Cependant lorsque l'on observe ces cartes on constate qu'il y a plusieurs zones où il manque des données pour le calcul (zone représentée en gris sur l'**Annexe n°2**). Par exemple on peut



Figure 4 : Extrait de la carte de l'indicateur national de l'érosion côtière  
Source : <http://www.geolittoral.developpement-durable.gouv.fr/acces-aux-donnees-r556.html>

constater que la commune de Macouba qui comprend un quartier fortement exposé à la houle (Nord-Plage) manque très singulièrement de données (zone grise sur figure 5).

Ainsi il appartient aux pouvoirs publics de réaliser des études complémentaires sur les zones rouges des PPRN multirisques de Martinique, comme le recommande par ailleurs la note

<sup>326</sup> Monique Moutoussamy, responsable du service urbanisme du Robert, entretien réalisé le 27 Mai 2020.

<sup>327</sup> Idem.

<sup>328</sup> Idem.

<sup>329</sup> Buchou (S), *Quel littoral pour demain ?*, Octobre 2019, 113 pages, spéc. 29

<sup>330</sup> Idem, spéc. 32.

d'avancement du projet de relocalisation des activités et des biens exposés aux risques littoraux de la commune de Petit-Bourg en Guadeloupe<sup>331</sup>. Ces études pourraient avoir pour objectif « *d'identifier les constructions à évacuer et reloger prioritairement* »<sup>332</sup>. Ainsi elles pourront permettre une meilleure prise en compte du phénomène d'érosion au sein des PPRN en interdisant les constructions à risques.

Dans un second temps les acteurs de projets pourraient utiliser le PLU comme outil de planification future des mesures de délocalisation et relocalisation à moyen et long terme<sup>333</sup>. Les zones prévues pour relocaliser les biens et les personnes pourraient être prédéfinies sous forme de zones à urbaniser par exemple. Celles où seraient effectuées la délocalisation pourraient envisager des restrictions d'urbanisme interdisant toute nouvelle construction ainsi qu'un réaménagement cohérent et respectueux de l'environnement (aménagement paysager, parcours cyclable, espaces naturels, etc.). Il est également possible pour les pouvoirs publics d'interdire dans le PLU de « *reconstruire des biens détruits ou démolis par un sinistre. [...] Cette possibilité pourrait être utilisée dans les zones d'aléa liées à l'érosion côtière identifiées dans les documents d'urbanisme ou les PPRN* »<sup>334</sup>. En outre les pouvoirs publics ont aussi la possibilité de planifier les mesures de relocalisation à travers les orientations d'aménagement et de programmation (OAP) du PLU. Pouvant être établies par secteur ou quartier, elles pourront définir les actions d'aménagement (prévision d'habitat, d'équipement public, de transport, de zone de commerce, etc.)<sup>335</sup> du projet de déplacement des biens et des personnes. En effet ce dispositif peut permettre de prévoir la relocalisation des biens et des personnes à l'aide de ces différents objectifs (aménagement, habitat, transport, etc.)<sup>336</sup>. À titre d'exemple, les OAP peuvent permettre de prévoir le relogement des constructions exposées, la création de cheminement piéton, de parking, la valorisation d'espaces verts existants, etc.<sup>337</sup>. Dans l'OAP du quartier de Grand-Bourg du PLU de Rivière-Salée certains de ces aménagements sont envisagés (cheminement piéton, etc.)<sup>338</sup>.

---

<sup>331</sup> Communauté d'agglomération du Nord Basse-Terre, *Appel à projet national : Relocalisation des activités et des biens face aux risques littoraux – Note d'avancement*, 2015, 16 pages, spéc. 14.

<sup>332</sup> Idem.

<sup>333</sup> Joëlle Taïlamé, Directrice de l'ADDUAM Martinique, entretien réalisé le 08 Juillet 2020.

<sup>334</sup> Depresle (B), *op. cit.*, spéc. 146.

<sup>335</sup> Poix (G), *Le PLU(i)*, 2016, 29 pages, spéc. 19 à 24.

<sup>336</sup> Idem, spéc. 19.

<sup>337</sup> Voir OAP de Rivière-Salée « *Ici tout pousse à prendre racine* », 2018, 73 pages, disponible sur [https://www.riviere-salee.fr/wp-content/uploads/sites/2/2018/07/plu/972\\_PLU\\_Riviere\\_Salee\\_OAP\\_Dossier%20approbation\\_Juin%202018.pdf](https://www.riviere-salee.fr/wp-content/uploads/sites/2/2018/07/plu/972_PLU_Riviere_Salee_OAP_Dossier%20approbation_Juin%202018.pdf), consulté le 28/08/2020.

<sup>338</sup> Idem.

Par ailleurs les acteurs locaux pourraient utiliser les projets de délocalisation et de relocalisation pour établir un projet communal global de revitalisation et restructuration de leur bourg. Les acteurs des projets pourraient même s'inspirer des études réalisées par l'ADDUAM sur certaines communes de la Martinique (Trinité, Vauclin, etc.)<sup>339</sup>.

---

<sup>339</sup> DEAL, disponible sur <http://www.martinique.developpement-durable.gouv.fr/adapter-le-littoral-du-precheur-au-defi-du-a1373.html>, consulté le 28/08/2020.

## Conclusion

La mise en oeuvre de projets de délocalisation en cas d'érosion côtière et d'élévation du niveau de la mer est complexe en Martinique. En premier lieu, les dispositions limitant l'urbanisme prévues par le législateur n'ont pas été élaborées pour mettre en œuvre ces projets et n'arrêtent pas l'urbanisation des communes littorales. Deuxièmement, la présence d'occupation sans titre complexifie ces projets car elle est difficilement prise en compte. Les acteurs des projets peuvent avoir du mal à identifier et mettre en place des stratégies adéquates pour intégrer ces occupations. On dénombre également plusieurs autres éléments rendant plus difficile l'application de ces procédures : les difficultés à trouver des terrains disponibles ainsi que des solutions de logement adéquates, des instruments inadaptés en cas d'occupation licite et illicite, des acteurs ayant des objectifs différents, etc. Ce sont sûrement les raisons pour lesquelles très peu de procédures ont été réalisées sur ce territoire. Toutefois, certains acteurs publics ont pris conscience qu'ils n'auront probablement pas d'autre choix que de réaliser ce type de procédures. Ainsi, les pouvoirs publics devront probablement mettre en place des stratégies de recul de l'urbanisme. Ils pourront essayer de faire tendre les mécanismes juridiques qu'ils utiliseront vers la concertation, la conciliation des différents acteurs, et l'anticipation car ces éléments peuvent favoriser la mise en place des procédures de relocalisation. En ce sens, les acteurs peuvent : coupler les RHI avec d'autres opérations comme les DSQ, prévoir ces projets dans le PLU, réaliser des études complémentaires pour mieux appréhender les dynamiques côtières, utiliser des instruments favorisant l'accord de la population, etc. Ce sont ces efforts qui permettront de répondre à la question principale : comment aménager ou restructurer durablement les zones littorales martiniquaises en prenant en compte l'ensemble de ces problématiques ?

Dans cette ambition, les acteurs pourraient utiliser différentes solutions. Par exemple, ils pourraient s'inspirer du projet « *Het Nieuwe Water* » à Naaldwijk aux Pays-Bas dans lequel il est prévu d'installer environ 1 200 habitations sur pilotis<sup>340</sup>. Ce type de construction a d'ailleurs été réalisée sur le quartier Vieux-Pont au Lamentin en Martinique<sup>341</sup>. Ces constructions surélevées permettraient par exemple d'implanter des constructions légères pour des activités économiques liées au rivage de la mer (restaurant, pêche, etc.).

---

<sup>340</sup> Centre Européen de Prévention du Risque d'inondation, *Les guides du CEPRI - Les collectivités territoriales face aux risques littoraux - Élaborer et mettre en œuvre une stratégie de réduction du risque de submersion marine*, 2016, 96 pages, spéc. 42.

<sup>341</sup> Agence des 50 pas géométriques Martinique, *Vieux-Pont un quartier d'avenir*, 2016, 31 pages, spéc. 8.

# Bibliographie

## I. Manuels :

- Braud (X), Bordereaux (L), *Droit du littoral*, Gualino, coll. Master, 2009.
- Becet (E), Becet (JM), *Les documents d'urbanisme littoraux*, territorial, 2011.
- Pissaloux (JL), Rainaud (A), *Les trente ans de la loi littoral*, L'Harmattan, 2018.
- Saffache (P), *Essai de compréhension du milieu littoral martiniquais*, Ibis Rouge, 2005.

## II. Thèses :

- Benzaglou (M), *Les exclus, régulateurs de l'action publique - La normalisation limitée de l'espace dans les quartiers insalubres et illégaux des DOM*, Thèse – Spécialité Etudes urbaines, aménagement et urbanisme, Ecole Nationale des Ponts et Chaussées, 2006, 813 pages.
- Constant-Pujar (A), *Gestion responsable du foncier et développement durable Outre-mer*, Thèse Droit Public, Université des Antilles et de la Guyane, 2011, 351 pages.
- Palcy Louis-Sidney (M), *Régularisation foncière de l'occupation sans titre de la propriété des personnes publiques dans les collectivités territoriales de l'article 73 de la constitution*, Thèse Droit Public, Université des Antilles, 2019, 831 pages.
- Rocle (N), *L'adaptation des littoraux au changement climatique : une gouvernance performative par expérimentations et stratégies d'action publique*, Thèse – Spécialité : Sociologie, Université de Bordeaux, 2018, 452 pages.
- Thierry (M), *L'occupation sans titre du domaine public*, Thèse – Spécialité : Droit public, Université de Bourgogne Franche-Comté, 2019, 447 pages.

## III. Revues scientifiques :

- Beillouin (T), Pecquet-Caumeil (F), « Le littoral martiniquais à l'épreuve du changement climatique : de l'expérimentation au projet de territoire », *Projet de paysage*, 2019.
- Botrel (E), « Outre-mer : favoriser la sortie des indivisions successorales de longue durée », *AJDI*, 2019.
- Caussanel (J), Chastanet (C), Savignon (M), Pecquet-Caumeil (F), « Rester au Prêcheur – l'horizon d'un nouveau paradigme », *Projet de paysage*, 2019.

- Elnet, « Etude : Habitat indigne », Dictionnaire permanent : Construction et urbanisme.
- Elnet, « Etude : Littoral », Dictionnaire permanent : Construction et urbanisme.
- Elnet, « Etude : Littoral », Dictionnaire permanent : Environnement et nuisances.
- Elnet, « Opération d'aménagement », Dictionnaire permanent : Construction et urbanisme.
- Géhin (C), Paulais (T), « La résorption de l'habitat insalubre en Outre-mer, Cahiers de politique urbaine », 2000, 106 pages.
- Goiffon (M), « Pression foncière et littoralisation à la Martinique », Cahier d'outre-mer, 2003, pp 351-374.
- Klein (J), « Domaine public, réserve domaniale dite des "50 pas géométriques" : entre la France et l'outre-mer, quelles différences ? », géoconfluence, 2003.
- Laugeri (L), « Domaine public maritime », Rev.jur.env, 2014, pp. 709-705.
- Moutoussamy (M), « Loi n° 96-1241 du 30 décembre 1996 relative à l'aménagement, la protection et la mise en valeur de la zone des cinquante pas géométriques dans les DOM », Pouvoir dans la Caraïbe, 1998, pp. 305-321.

#### IV. Mémoires :

- De Fabrique Saint-Tours (A), *La loi « Littoral » et la zone des 50 pas Géométriques en Martinique, définition et utilisation*, Mémoire DPLG - Ecole supérieure des géomètres et topographes - Cnam, 2013.
- Michaud (M), *Les instruments juridiques pour la délocalisation des biens situés en zone littorale à risque : panorama et proposition d'évolution (France métropolitaine)*, Mémoire ingénieur Cnam - Ecole supérieure des géomètres et topographes, soutenue le 3 juillet 2018.
- Seguetta (J), *La gestion et l'aménagement de la propriété foncière sur le littoral Martiniquais*, Mémoire ingénieur Cnam - Ecole supérieure des géomètres et topographes, 2010.

#### V. Publications institutionnelles :

- ADDUAM, *Application de la loi Littoral en Martinique – Fiche de Cadrage*, 2020, 28 pages.

- ADDUAM, *Application de la loi Littoral en Martinique – Fiche sur l’extension de l’urbanisation*, 2020, 40 pages.
- Aubié (S), attiau-Queney (Y), De Cacqueray (M), Denis (J), Lair (C), Rocle (N), *Les risques littoraux et les impacts du changement climatique : pourquoi et comment anticiper et adapter ?*, Compte-rendu Atelier EUCC, 17-19 Mars 2015, 29 pages.
- Baietto-Beysson (S), Colin (J), Bonnal (P), Angel (N), *Rapport relatif aux problématiques foncière et au rôle des différents opérateurs aux Antilles*, 2013, 113 pages.
- Bourgeois (P), Dupin (F), Galibert (T), Ridaou (J.P), Verlhac (E), *Evaluation du plan de prévention des submersions rapides dans les Outre-Mer*, 2015, 213 pages.
- Bouché (N), *Présentation générale de la loi Lecthimy*, Cap Nord, 2014,13 pages.
- Buchou (S), *Quel littoral pour demain ?*, Octobre 2019, 113 pages.
- Buisson (B), Demolis (C), Doris (A), *Audit de la mise en œuvre de la politique de prévention des risques naturels et technologiques en Martinique*, Juillet 2016, 66 pages.
- Clement (D), Morin (G.A), *Les 50 pas géométriques naturels des outre-mer - Préservation de la biodiversité et maîtrise foncière*, Novembre 2015, 124 pages
- Communauté d’agglomération du Nord Basse-Terre, *Appel à projet national : Relocalisation des activités et des biens face aux risques littoraux – Note d’avancement*, 2015, 16 pages.
- De Cacqueray (M), Rocle (N), *Les risques littoraux et les impacts du changement climatique : pourquoi et comment anticiper et adapter ?*, Atelier EUCC, 17-19 Mars 2015, 8 pages.
- Depresle (B), Rocchi (JF), AUDENIS (C), Galibert (T), GARNIER (F), Houldsworth (J), Menanteau (JP), *Recomposition spatiale des territoires littoraux, Mars 2019*, 234 pages.
- Durousseau (S), Maury (N), Kulig (S), *Vade-mecum - Lutter contre l’habitat indigne et informel dans les départements d’outre-mer*, mai 2016, 232 pages.
- Garry (G), Graszka (E), Roy (J.L), Guyot (P), Hubert (T), Ministère de l’aménagement du territoire et de l’environnement-DPPR-SDPRM, France-ministère de l’équipement, des transports et du logement, *Plan de prévention des risques naturels (PPR)-Risque d’inondation-Guide méthodologique*, 1999.

- Géoportail, *Tableau des dates de prises de vue des photographies aériennes actuellement en visualisation sur le Géoportail*, 2020, 1 page.
- Guerriau (J), Mohamed Soilihi (T), Larcher (S), Patient (G), *Domaines public et privé de l'État outre-mer, 30 propositions pour mettre fin à une gestion jalouse et stérile*, 2015, 251 pages.
- INSEE, *Un parc de logement en hausse et davantage de logements vacants*, Juin 2018, 2 pages.
- Ministère de l'écologie du développement durable et de l'énergie, *Vers la relocalisation des activités et des biens, actes du séminaire de restitution*, 2015, 80 pages.
- Ministère de l'écologie du développement durable et de l'énergie, *Vers la relocalisation des biens, séminaire national de lancement*, 2013, 36 pages.
- Ministère de la transition écologique et solidaire, *Domaine public littoral dans les départements et régions d'outre-mer*, le 13 mars 2019.
- Observatoire national sur les effets du changement climatique, *Le littoral dans le contexte du changement climatique*, 2015, 179 pages.
- Patureau-Prot (A), *Comprendre et appliquer la loi Littoral : Les fondamentaux*, 2017, 117 pages.

## **VI. Textes législatifs et réglementaires, réponses écrites, propositions de loi, etc.**

### **Code :**

- Code de justice administrative
- Code de l'environnement
- Code de l'urbanisme
- Code général de la propriété des personnes publiques

### **Lois :**

- LOI n° 86-2 du 3 janvier 1986 relative à l'aménagement, la protection et la mise en valeur du littoral
- LOI n° 96-1241 du 30 décembre 1996 relative à l'aménagement, la protection et la mise en valeur de la zone dite des cinquante pas géométriques dans les départements d'outre-mer

- LOI n° 2010-788 du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement
- LOI n° 2011-725 du 23 juin 2011 portant dispositions particulières relatives aux quartiers d'habitat informel et à la lutte contre l'habitat indigne dans les départements et régions d'outre-mer

#### **Circulaires :**

- Circulaire du 27 juillet 2011 relative à la prise en compte du risque de submersion marine dans les plans de prévention des risques naturels littoraux.
- Circulaire du 2 août 2011 relative à la mise en œuvre des plans de prévention des risques naturels littoraux.

#### **Propositions de lois :**

- *Proposition de loi adoptée par le Sénat, relative au développement durable des territoires littoraux*, 31 janvier 2018, 20 pages.

#### **VII. Jurisprudence :**

- CAA Bordeaux, 6 juin 2002, Société de mission et de coordination immobilière, n° 98BX00647: BJDU.
- CAA, Saint-François (Guadeloupe), n° 98BX00647.
- CAA Paris, 29 sept. 1995, n° 93PA00130.
- CAA Paris, 30 avr. 1996, n° 95PA01238, Comune du Robert.
- TA Basse-Terre, ord. 21 fév. 2014, n°1400084, RJE 2014, n°4, pp. 709-715, obs. L. Laugeri.

#### **VIII. Entretiens :**

- Nachbaur (A) chargé des risques naturels au BRGM et Bouvier (C) Ingénieur littoral, entretien réalisé le 10 juillet 2020.
- Confiant (C), juriste ONF, entretien réalisé le 28 Mai 2020.
- Trudant (D), responsable du service d'urbanisme de la mairie du Lorrain, entretien réalisé le 19 Mai 2020.
- Séjean (D), Personnel de la cellule SERC DEAL, entretien, réalisé le 8 Juin 2020.
- Emonides (H), Directeur de l'agence des 50 pas géométriques, réalisé le 5 Mai 2020.

- Taïlamé (J), Directrice de l'ADDUAM Martinique, entretien réalisé le 08 Juillet 2020.
- Nadeau (M), maire du Prêcheur, entretien réalisé le 29 Mai 2020.
- Tanasi (M), responsable foncier ONF, entretien réalisé le 08 Mai 2020.
- Moutoussamy (M), responsable du service urbanisme du Robert, entretien réalisé le 27 Mai 2020.
- Clémentine (M), chef de l'unité risque naturel de la DEAL et Charles Caillet chef du pôle risque naturel de la DEAL, entretien réalisé le 24 juillet 2020.
- Cidalysse Montaise (M), ancienne responsable cellule littoral DEAL, entretien réalisé le 7 Mai 2020.
- Saffache (P), professeur de l'université Antilles Guyane, entretien réalisé le 29 Avril 2020.
- Sobesky (Y), directeur de l'EPF de Martinique, entretien réalisé 26 Mai 2020.

#### **IX. Site internet :**

- site de l'agence des 50 pas géométriques de la Martinique (consulté le 13/07/2020) : <https://agence50pas972.org/>
- site de l'agence des 50 pas géométriques de la Guadeloupe (consulté le 13/07/2020) : <http://www.ag50pas-guadeloupe.fr>.
- site de la Direction de l'environnement, de l'aménagement et du logement de la Martinique (consulté le 10/08/2020) : [martinique.developpement-durable.gouv.fr](http://martinique.developpement-durable.gouv.fr).
- site de l'Agence d'urbanisme et d'aménagement de la Martinique, ADDUAM (consulté le 10/08/2020) : [www.aduam.com](http://www.aduam.com)
- site du ministère de l'outre-mer (consulté le 07/06/2020) : <http://www.outre-mer.gouv.fr>.
- site d'un service de l'Etat sur les données géographiques de la mer (consulté le 11/09/2020) : <http://www.geolittoral.developpement-durable.gouv.fr/>.

## **Table des annexes**

- Annexe n°1 : Protocole d'accord entre ONF et UALM
- Annexe n°2 : Indicateur national d'érosion côtière de Martinique
- Annexe n°3 : Érosion Anse Belleville au Prêcheur
- Annexe n°4 : Bilan des entretiens

## **Table des figures et des tableaux**

Figure 1 : Extrait de la carte de zonage du PLU du Prêcheur (Houdin, 2020).....	16
Figure 2 : Espaces de la ZPG .....	22
Figure 3 : Principe d'urbanisation en commune littorale martiniquaise (Houdin, 2020) .....	23
Figure 4 : Extrait de la carte de l'indicateur national de l'érosion côtière .....	51
.....	
Tableau 1 : Urbanisation des espaces de la ZPG (Houdin, 2020).....	22

## Résumé

---

Samuel Houdin

### **Urbanisation et aménagement en zones littorales ultramarines : Exemple de la Martinique**

Les zones littorales martiniquaises sont des espaces convoités par l'homme malgré les nombreux risques auxquels elles sont assujetties. Le risque d'érosion, l'élévation du niveau de la mer, le changement climatique, l'anthropisation de ces zones pourra très probablement impliquer des projets de déplacements des biens et des personnes. La mise en place de ces projets est complexe car plusieurs éléments peuvent rajouter des difficultés dans leur l'établissement (l'occupation illicite, l'inadaptation des outils, la difficile évaluation du recul du trait de côte, la conciliation des acteurs, etc.)

Néanmoins ces difficultés ne doivent pas décourager les porteurs de projet car il existe des stratégies qui peuvent être mises en place.

Mots-clés : Délocalisation, relocalisation, occupation sans titre, gestion du risque, urbanisation en zone littorale

---

## Summary

Martinique's coastal areas are coveted by man despite the many risks to which they are subject. The risk of erosion, the rise in sea level, climate change, the anthropization of these areas could very likely involve plans for the movement of estate and people. The implementation of these projects is complex because several elements can add difficulties in their establishment (illegal occupation, inadequate tools, the difficult assessment of the retreat of the coastline, the reconciliation of actors, etc.)

However, these difficulties should not discourage project leaders because there are strategies that can be put in place.

**PROTOCOLE D'ACCORD**  
**entre l'Office National des Forêts (ONF)**  
**et l'Union des Associations du Littoral de la Martinique (UALM),**

-----

**Cadre d'action concernant les occupations de la**  
**Forêt Domaniale du Littoral de Martinique**

**Article 1er :**

Ce cadre d'action concerne toutes les occupations de la Forêt domaniale du littoral (FDL) comprenant des surfaces bâties (ou les surfaces non bâties de la FDL occupées en liaison avec une construction à usage non commercial limitrophe à la FDL). Les occupations concernant exclusivement des surfaces non bâties sont régies par d'autres règles et donneront lieu à d'autres concessions.

**Article 2 :**

Une distinction est faite selon les dates d'occupation de la forêt domaniale du littoral. Trois cas de figure sont ainsi considérés :

- les occupations qualifiées d'historiques, antérieures au 31/12/1984, cette date correspondant à la dernière année d'incorporation par arrêté préfectoral de zones des 50 Pas Géométriques au sein de la forêt domaniale du littoral. L'élément principal à prendre en compte pour qualifier ces occupations "d'historiques" est l'antériorité de l'occupation (indépendamment des modifications, travaux ou reconstructions concernant le bâti existant antérieurement au 31 décembre 1984).
- les occupations intermédiaires, entre 1985 et 2005.
- les occupations récentes, postérieures à 2005.

- Occupations historiques (jusqu'en 1984 inclus).

Pour ces occupations à usage privatif et non commercial, il sera fait application du modèle de concession type défini en Annexe 1.

Les caractéristiques principales de ce modèle sont les suivantes :

- Durée de 30 ans de la concession.
  - Cessibilité et transmissibilité des bâtiments inclus dans la concession pour la durée restant à courir.
  - Possibilité de reconstruction à l'identique d'un bâtiment détruit ou démoli par le cyclone Dean ou depuis moins de 5 ans en cas de sinistre lié à une cause naturelle.
  - Hors cas de non respect par le concessionnaire de ses obligations, le non renouvellement d'une concession arrivée à échéance ne pourra être lié qu'à un projet d'intérêt général, avec déclaration d'utilité publique pour les terrains bâtis.
  - Occupations intermédiaires (entre 1985 et 2005 inclus).
- 

Celles-ci se caractérisent par une grande diversité des cas rencontrés :

- Occupations avec utilisation commerciale ;
- Cabanons anciennement utilisés par des pêcheurs et transformés en résidence secondaire.
- Ajout durant cette période d'une deuxième, voire d'une troisième construction, à une construction historique.
- Adjonctions de hangars et dépendances et réalisation d'infrastructures.
- ...

Par ailleurs, la prise en compte de l'environnement et des lois qui régissent sa protection a été très variable selon les occupations.

Il en résulte qu'il ne peut y avoir de mesure générale et le traitement adopté sera défini au cas par cas. La décision pourra être l'établissement d'une concession d'une durée pouvant aller jusqu'à 30 ans, ou d'une autorisation assortie d'une concession ne portant que sur une partie des bâtiments et dépendances, ou encore, dans des cas très limités, une interdiction totale.

Dans un objectif de transparence, une commission consultative composée de représentants de l'ONF, de représentants de la Préfecture, des communes concernées et de l'Union des associations des usagers du littoral de la Martinique, est constituée. Cette commission consultative pourra émettre un avis sur le traitement des différents cas.

- Occupations récentes (postérieures à 2005).

Les occupants ont dans ce dernier cas construit illégalement en toute connaissance de cause. La règle générale sera l'expulsion et la démolition. Toutefois, la présence éventuelle d'occupants relevant de situations sociales particulièrement difficiles sera conduite avec la plus grande attention, en concertation avec la préfecture et la commune concernée.

### **Article 3 :**

#### Critère de détermination du caractère "d'occupant historique"

Tous les occupants (ou leur famille et/ou ayant-droits) pouvant justifier d'une occupation antérieure au 31 décembre 1984 se verront proposer la concession type « Concession d'occupation de la forêt domaniale du littoral – Maison d'habitation ».

Seule l'antériorité d'occupation sera prise en compte et non les dates d'éventuelles modifications, agrandissements ou reconstructions du bâti.

### **Article 4 :**

#### Définition du bâti:

Pour éviter la multiplicité des interprétations, et donc des contentieux, il est nécessaire de définir clairement et précisément la notion de surface bâtie :

Le Code de l'urbanisme définit la surface bâtie, soit par la surface intérieure (art R 112-2), soit par la surface extérieure (art R 420-1) de la construction. C'est la notion d'emprise au sol définie par l'article R 420-1 que nous retiendrons. Elle renvoie à la projection verticale du volume de la construction, tous débords et surplombs inclus conformément à la circulaire NOR: DEVL1202266C du 3 février 2012. Il s'agit de toute surface couverte, attenante ou pas à la construction principale.

**Article 5 :**

Volet social :

En cas de difficulté particulière, l'ONF pourra initier la mobilisation d'assistantes sociales, afin d'évaluer les exonérations possibles pour les foyers en situation financière difficile

**Article 6 :**

L'Etat, représenté par le Préfet, s'assurera du respect du présent protocole par les deux parties.

\* \* \*

Fait à la Direction Régionale de l'ONF Martinique, le 27 février 2014, signé en quatre exemplaires originaux.

Pour l'ONF, le Directeur Régional de l'ONF Martinique, Vincent CHERY,



Pour l'UALM, la Présidente, Gertrude SEININ,

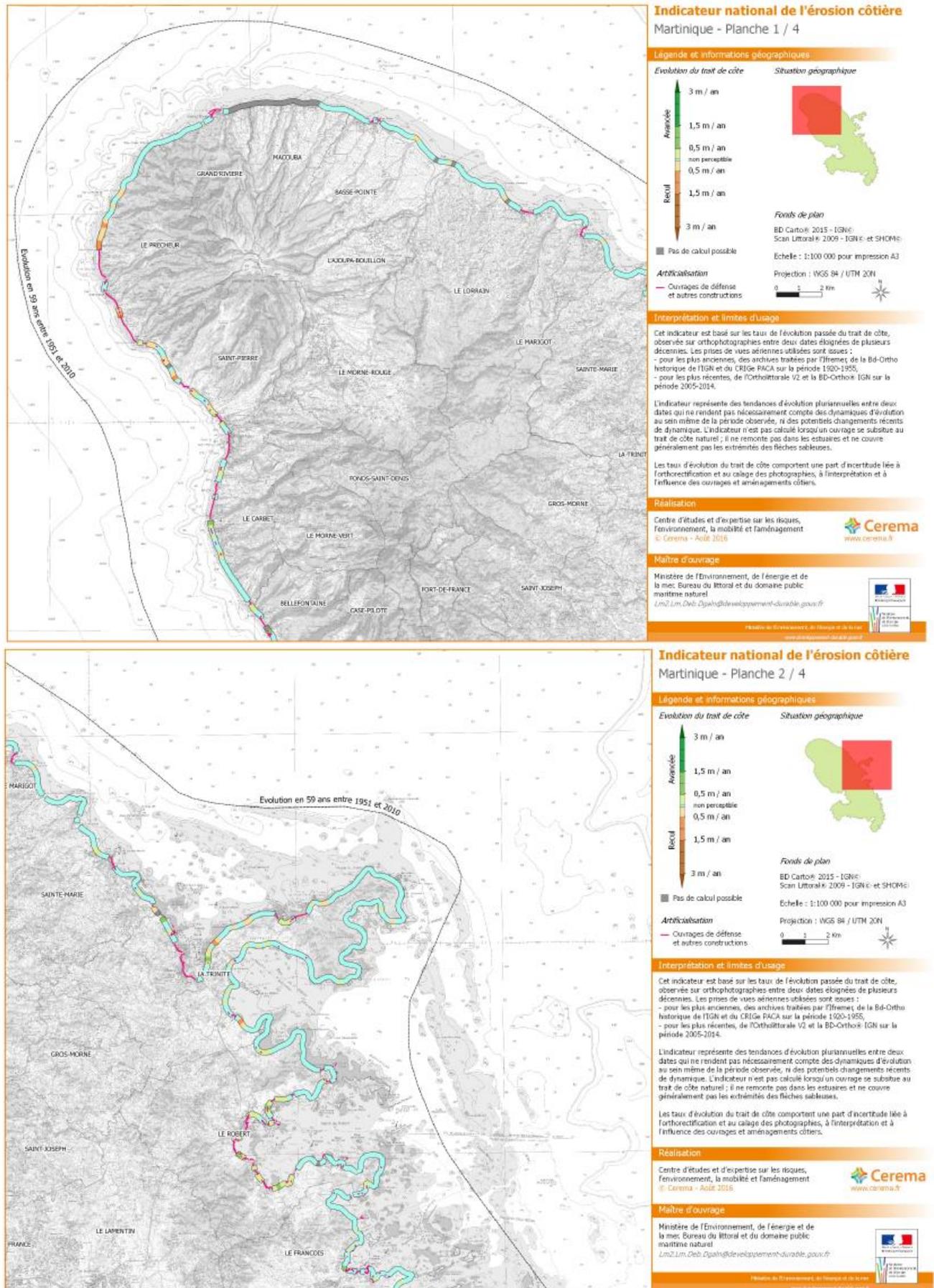
En présence de

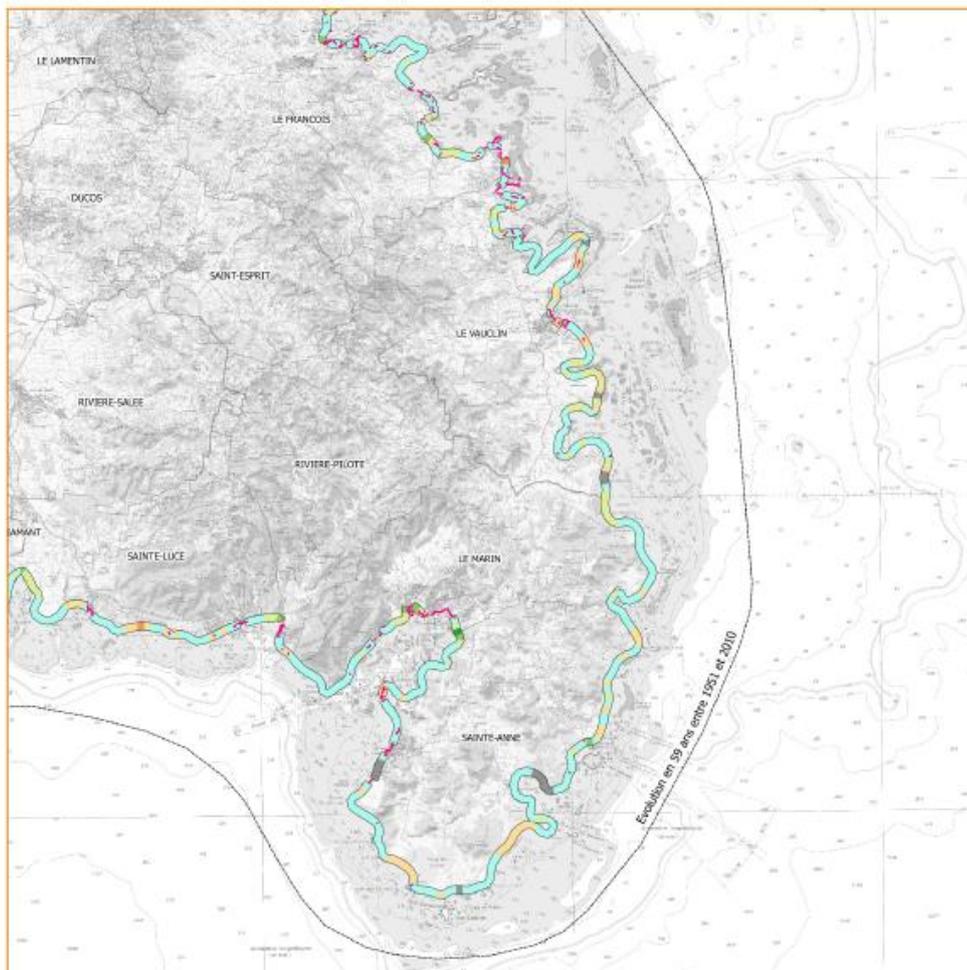
Mr le Préfet de la Martinique, Laurent PREVOST,

Et de

Mr le Sénateur, Serge LARCHER.

## Annexe n°2 : Indicateur national d'érosion côtière de Martinique



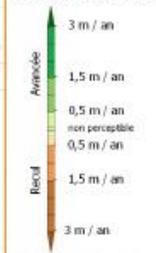


### Indicateur national de l'érosion côtière

Martinique - Planche 3 / 4

#### Légende et informations géographiques

Evolution du trait de côte



Situation géographique



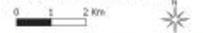
Fonds de plan

BD Cartho® 2015 - IGN®; Scan Littoral® 2009 - IGN® et SHOM®

Echelle : 1:100 000 pour impression A3

Projection : WGS 84 / UTM 20N

0 1 2 km



Artificialisation  
— Ouvrages de défense et autres constructions

#### Interprétation et limites d'usage

Cet indicateur est basé sur les taux de l'évolution passée du trait de côte, observée sur orthophotographies entre deux dates éloignées de plusieurs décennies. Les prises de vues aériennes utilisées sont issues :  
- pour les plus anciennes, des archives traitées par l'Irhem® de la Bd-Ortho historique de l'IGN et du CRIGe PACA sur la période 1900-1955,  
- pour les plus récentes, de l'Ortholittoral V2 et la Bd-Ortho® IGN sur la période 2005-2014.

L'indicateur représente des tendances d'évolution pluriannuelles entre deux dates qui ne rendent pas nécessairement compte des dynamiques d'évolution au sein même de la période observée, ni des potentiels changements récents de dynamique. L'indicateur n'est pas calculé lorsqu'un ouvrage se substitue au trait de côte naturel : il ne remonte pas dans les estuaires et ne couvre généralement pas les extrémités des falaises sablonneuses.

Les taux d'évolution du trait de côte comportent une part d'incertitude liée à l'orthorectification et au calage des photographies, à l'interprétation et à l'influence des ouvrages et aménagements côtiers.

#### Réalisation

Centre d'études et d'expertise sur les risques, l'environnement, la mobilité et l'aménagement  
© Cerema - Août 2016



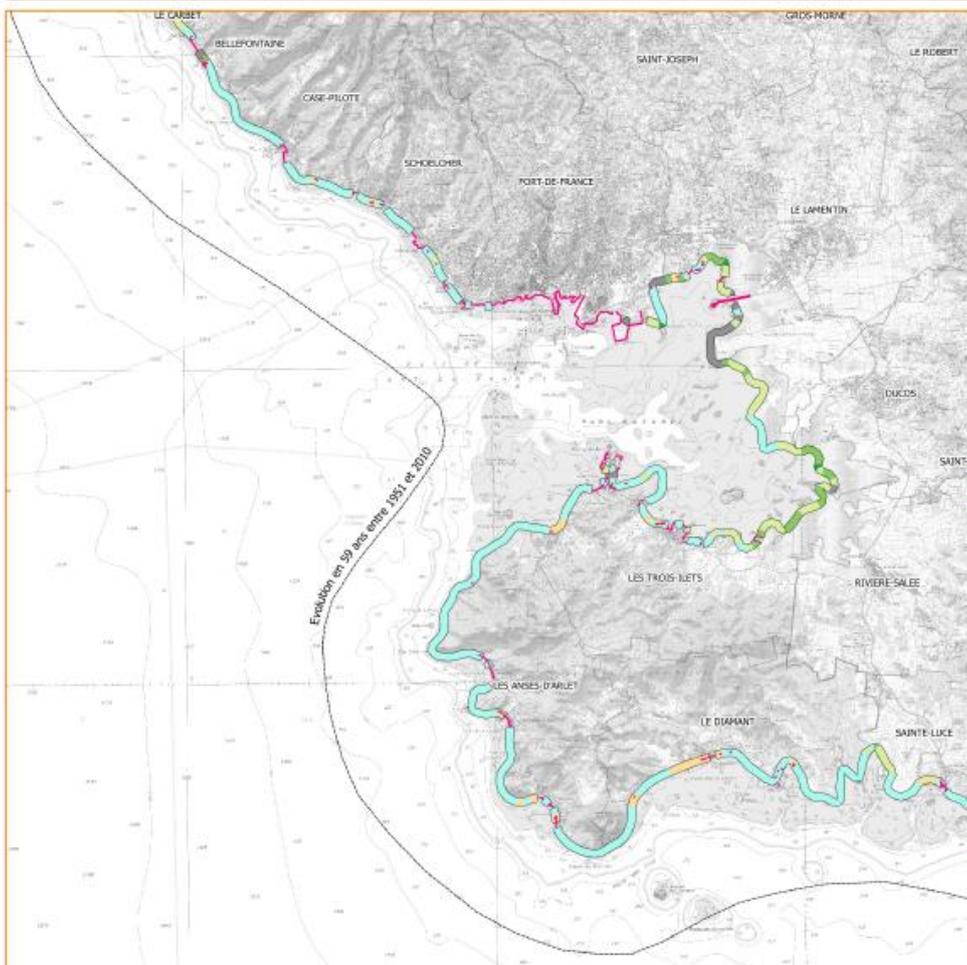
#### Maître d'ouvrage

Ministère de l'Environnement, de l'énergie et de la mer, Bureau du littoral et du domaine public maritime naturel

Lm2.Lm.Deb.2p@littoral.developpement-durable.gouv.fr



Ministère de l'Environnement, de l'énergie et de la mer  
Bureau du littoral et du domaine public maritime naturel  
www.developpement-durable.gouv.fr

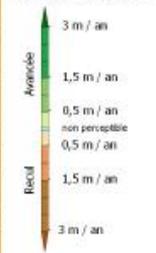


### Indicateur national de l'érosion côtière

Martinique - Planche 4 / 4

#### Légende et informations géographiques

Evolution du trait de côte



Situation géographique



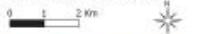
Fonds de plan

BD Cartho® 2015 - IGN®; Scan Littoral® 2009 - IGN® et SHOM®

Echelle : 1:100 000 pour impression A3

Projection : WGS 84 / UTM 20N

0 1 2 km



Artificialisation  
— Ouvrages de défense et autres constructions

#### Interprétation et limites d'usage

Cet indicateur est basé sur les taux de l'évolution passée du trait de côte, observée sur orthophotographies entre deux dates éloignées de plusieurs décennies. Les prises de vues aériennes utilisées sont issues :  
- pour les plus anciennes, des archives traitées par l'Irhem® de la Bd-Ortho historique de l'IGN et du CRIGe PACA sur la période 1900-1955,  
- pour les plus récentes, de l'Ortholittoral V2 et la Bd-Ortho® IGN sur la période 2005-2014.

L'indicateur représente des tendances d'évolution pluriannuelles entre deux dates qui ne rendent pas nécessairement compte des dynamiques d'évolution au sein même de la période observée, ni des potentiels changements récents de dynamique. L'indicateur n'est pas calculé lorsqu'un ouvrage se substitue au trait de côte naturel : il ne remonte pas dans les estuaires et ne couvre généralement pas les extrémités des falaises sablonneuses.

Les taux d'évolution du trait de côte comportent une part d'incertitude liée à l'orthorectification et au calage des photographies, à l'interprétation et à l'influence des ouvrages et aménagements côtiers.

#### Réalisation

Centre d'études et d'expertise sur les risques, l'environnement, la mobilité et l'aménagement  
© Cerema - Août 2016



#### Maître d'ouvrage

Ministère de l'Environnement, de l'énergie et de la mer, Bureau du littoral et du domaine public maritime naturel

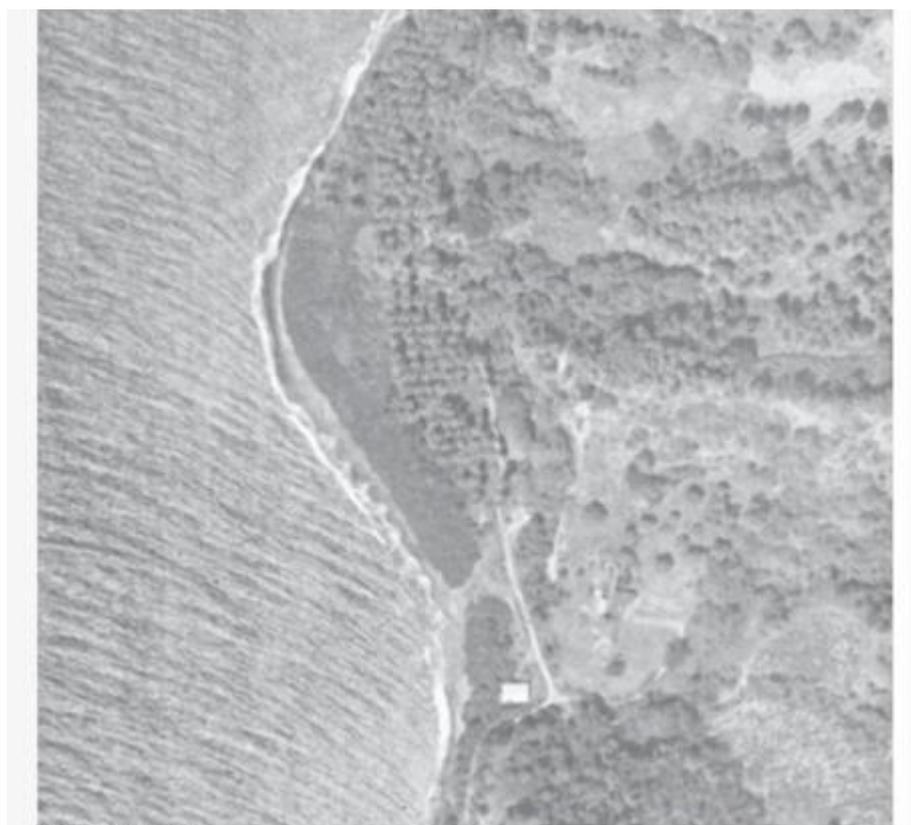
Lm2.Lm.Deb.2p@littoral.developpement-durable.gouv.fr



Ministère de l'Environnement, de l'énergie et de la mer  
Bureau du littoral et du domaine public maritime naturel  
www.developpement-durable.gouv.fr

Source : [http://geolittoral.din.developpement-durable.gouv.fr/telechargement/indicateur\\_erosion/cartes\\_pdf/Indicateur%20national%20erosion-Martinique.pdf](http://geolittoral.din.developpement-durable.gouv.fr/telechargement/indicateur_erosion/cartes_pdf/Indicateur%20national%20erosion-Martinique.pdf)

### Annexe n°3 : Érosion Anse Belleville au Prêcheur



Anse Belleville - 1947



Anse Belleville - 2016

Source : Caussanel (J), Chastanet (C), Pecquet-Caumeil (F), Savignon (M), Adapter le littoral du Prêcheur au défi du changement climatique, 2016, 340 pages, spéc. 78 et 79

## Annexe n°4 : Bilan entretien

### Pascal Saffache (professeur universitaire)

#### 1) Présentation

- **Pouvez-vous vous présenter ?** Pascal Saffache je suis professeur des universités à l'université des Antilles et je dirige un master qui s'intitule aménagement durable des espaces insulaires. [...] Mes travaux de recherche portaient au départ sur les dynamiques d'évolution du littoral, érosion engraissement etc. Ensuite ils se sont plus orientés sur comment les populations doivent aménager durablement le territoire du fait des contraintes physiques tel que l'érosion côtière, surtout le changement climatique avec l'élévation du niveau de la mer.
- **Avez-vous participé à des opérations de délocalisation/relocalisation sur le littoral en Martinique ?** J'ai participé à plusieurs opérations. Celles qui ont été les plus abouties c'étaient en Guadeloupe avec particulièrement la commune de Petit-Bourg. Et en Martinique [...] avec toute la réflexion qui a été menée au Prêcheur.
- **Quel était votre rôle dans ces opérations ?** En Guadeloupe j'étais expert pour la communauté d'agglomérations de la région et en Martinique, le maire a fait appel à moi en tant qu'expert et au titre des bonnes relations que nous entretenons j'ai participé à différents forums pour donner des conseils et mon avis.

#### 2) Les risques littoraux

- **Quelles sont les zones littorales les plus à risques en Martinique ?**

Déjà si on se focalise sur l'érosion côtière, c'est toute la portion nord de l'île qui est soumise à l'érosion, particulièrement le nord Caraïbe, grossièrement de Belle Fontaine jusqu'au Prêcheur. Le Prêcheur connaît une érosion très marquée en moyenne (à prendre avec précaution) 1.80 à 2 mètres par an. Dans certains quartiers comme la Charnieulle on observe des reculs très importants sur une échelle de temps de 60 ans 80 ans. Il y a des reculs qui peuvent atteindre sur certains endroits 120- 130 mètres sur une période de 60 ans. Dans l'absolu, 120 mètres ce n'est pas énorme si on se base sur d'autres espaces comme le Sénégal où on observe des reculs de 120 mètres par an. Cependant il faut ramener les 120 mètres à l'échelle de la Martinique. C'est un tout petit territoire avec une très forte densité de population avec des contraintes montagneuses qui font que l'on ne peut pas énormément occuper l'intérieur des terres en raison des risques volcaniques, des risques de séisme, mais aussi des risques de glissement de terrain, risque d'inondation, etc. Les espaces qui sont utilisables par la population ne sont pas énormes ainsi lorsque l'on a une érosion aussi marquée plusieurs interrogations surviennent sur l'avenir de l'aménagement durable du territoire. Le deuxième point est l'autre portion nord atlantique de l'île qui est très érodée dans une moindre mesure que la côte Caraïbe, mais qui est importante de noter. Lorsque que l'on fait une analyse diachronique, avec les témoignages des récits des marins qui au 18<sup>ème</sup> siècle fréquentent la Martinique, et que l'on compare ces récits avec ce que l'on voit aujourd'hui on a l'impression de parler de deux territoires différents. Par exemple au 17<sup>ème</sup> siècle on a des descriptions de la Martinique avec des marins qui disent que les plages du nord étaient tellement larges qu'elles faisaient jusqu'à 400 mètres. Aujourd'hui on est content quand on a 40 mètres de large. On voit bien qu'il y a une dynamique érosive qui est très importante. Et enfin le sud de l'île est beaucoup plus marqué par le phénomène inverse, l'engraissement. Mais ponctuellement on retrouve des érosions très importantes dans certaines communes comme Saint-Anne, le Diamant. Ainsi l'essentiel du territoire affecté par la dynamique d'érosion.

**Quelles sont les zones littorales où il faudrait procéder au relogement rapide des populations ?**

Toutes les communes où l'on retrouve un linéaire de maisons qui sont des fronts urbains qui sont quasiment au contact de la mer. Des communes comme Sainte-Luce, le Prêcheur, le Carbert, Saint-Pierre, Trinité, Saint-Marie, le Robert, le Vauclin, Sainte-Anne, une portion du Marin.

**Quand pensez-vous que la situation va devenir véritablement critique pour ces zones ?** Très concrètement la situation est à la limite du critique. Mais vu la dynamique de l'élévation du niveau de la mer et vu la dynamique érosive qui est déjà engagée, la situation va devenir quasi irréversible à mon sens d'ici 25 ans, maximum 30 ans. On ne pourra plus ignorer la problématique. Aujourd'hui on peut encore ignorer la problématique, car c'est encore ponctuel. Si on ne prend pas des mesures maintenant la dynamique d'irréversibilité sera plus proche, c'est-à-dire plus 15 ans ou plus 20 ans. Je suis très pessimiste quant à l'avenir des marges côtières parce que l'on a le sentiment que ce n'est pas pris en compte. Mon sentiment est de plus en plus fort que je me rends compte qu'il y a une accentuation progressive des dynamiques. Quand j'ai commencé à faire des simulations de l'élévation du niveau de la mer il y a 14 ans, on était à une élévation moyenne autour de la paroi côtière 2 mm. Aujourd'hui on est à 3, 3.5mm on a presque doublé le chiffre initial. Les mesures il faut les prendre aujourd'hui et pas dans 10 ans.

- **Pensez-vous que les acteurs locaux prennent suffisamment en compte les risques littoraux ?**

À mon sens non. Non parce que la dynamique n'a pas encore atteint son stade de l'irréversibilité.

**Si non comment améliorer cette prise en compte ?**

Il faudrait que les acteurs locaux soient plus intéressés. J'ai organisé dans le passé un certain nombre de réunions publiques à l'attention des élus et de leur chef de service. A chacune de ces réunions il n'y avait aucun élu et les chefs de service envoyaient leur représentant parce qu'ils avaient quelque chose de plus important à faire. Il ne faut pas se voiler la face. Nous sommes dans une situation où on ne prend pas en compte cette urgence. Malheureusement pour motiver les gens il faudrait une catastrophe. Je pense que cela est dû au fait que nous n'avons pas eu d'aléa majeur récent. Il y en a eu à proximité de chez nous comme à Saint-Martin, à la Dominique mais pas à la Martinique. On se dit alors que l'on a le temps.

- **La compensation des risques littoraux comme l'énrochement, est-elle selon vous une bonne solution ? Ou faudrait-il plus envisager les mesures de délocalisation/relocalisation des biens et des personnes ?**

Moi je pense qu'il n'y a pas de bonne et de mauvaise solution. Pour s'en sortir il ne faut pas une solution mais un cocktail de solutions. Il faut croiser les solutions.

- **Quels sont, selon vous, les freins locaux à leur mise en œuvre ?**

Le fait d'ignorer le risque parce que ça fait longtemps que nous n'avons pas été frappés. Deuxièmement le fait que nos hommes politiques, mais ce n'est pas une spécificité locale, réfléchissent à l'échelle de leur mandat. Pour les maires on a alors une analyse sur les 6 ans de leurs mandats. Troisièmement, il y a parfois des difficultés financières. Mais cela est de moins en moins vrai avec tous les dispositifs qui existent.

- **Quelles sont les stratégies à mettre en place pour lutter contre les risques littoraux ?**

Il faut dans un premier temps informer la population. Quand je dis la population, c'est toute la population les administrés, et les élus. Deuxièmement jouer la démocratie participative. C'est-à-dire faire prendre conscience à la population qu'elle a son mot à dire, mais aussi son rôle à jouer. Ainsi la population doit pouvoir faire remonter ces désirs. Troisièmement, le croisement des cocktails de solutions.

## **Arlette Constant-Pujar (directrice CNFPT)**

### 1) Présentation

- Pouvez-vous vous présenter ?
- Avez-vous participé à des opérations de délocalisation/relocalisation sur le littoral en Martinique ? Quel était votre rôle dans ces opérations
- Pouvez-vous présenter l'expérience que vous avez pu avoir avec les démarches de délocalisation/relocalisation ?

Je suis actuellement la directrice régionale du Centre National de la Fonction Publique Territoriale (CNFPT) depuis 2010. Je suis fonctionnaire territoriale et Administratrice territoriale, docteure en droit public, membre associée du laboratoire caribéen de sciences sociales de l'université des Antilles.

Je n'ai pas participé personnellement à des opérations de délocalisation/relocalisation mais j'ai étudié le terrain martiniquais dans le cadre des travaux de ma thèse.

Dans ma thèse, j'ai mis en avant le fait que la question du littoral doit prendre en compte notre sociologie antillaise, notre anthropologie et notre situation géo-stratégique dans la Caraïbe. Le caractère inter disciplinaire de cette question vient interférer sur les solutions à proposer.

### 2) Instruments juridiques de délocalisation/relocalisation

- Existe-t-il des mécanismes de délocalisation/ relocalisation spécifiques propres à l'Outre-mer ? même question pour la Martinique
- Quels sont les mécanismes juridiques que les différents acteurs locaux (notamment communes, CTM, service de l'État, etc.) utilisent pour les procédures de délocalisation (expropriation, droit de préemption, etc.) ? Dans quelle mesure ces différents outils juridiques sont-ils sollicités et mis en œuvre ? Quel est l'outil juridique le plus utilisé lors de procédures de délocalisation/relocalisation ? Quelle est la durée d'une action de délocalisation/relocalisation en général ?
- Y a-t-il des exemples de mesure de délocalisation/relocalisation en zone littorale sur lequel les acteurs locaux peuvent s'appuyer pour favoriser les mesures de relogement ?

La Martinique étant une collectivité territoriale (art 73) le droit commun s'y applique. Cependant 2 lois fondamentales s'appliquent au littoral, celle de 86 et celle de 96. Il existe une agence dite des 50 pas géométriques qu'il est important de contacter. Bien comprendre la démarche qui est la sienne et surtout l'ajout de compétences environnementales (verdissement des textes européens et déclinaison nationale puis locale).

### 3) Les limites

- Pensez-vous que les différents outils juridiques sont inadaptés et pour quelles raisons ? Quelles seraient selon vous, les améliorations à apporter ou les idées qu'il faudrait mettre en place ou envisager ?
- Estimez-vous que d'autres règles de droit (comme les réglementations en matière d'environnement, non-artificialisation des sols) viennent compliquer la réalisation d'opérations de délocalisation ou de relocalisation en Martinique ? Quelles sont les limites, les difficultés que peuvent rencontrer les mesures de délocalisation/relocalisation ? Quels sont les éléments essentiels (participation des habitants, information des

habitants) à mettre en place afin de faciliter des mesures de délocalisation/relocalisation ? Est-il possible qu'un enjeu environnemental (espèce rare présente sur un site) par exemple mène à des mesures de délocalisation/relocalisation ? Ainsi quels sont donc les enjeux prioritaires menant aux procédures délocalisation/relocalisation ? A contrario est-ce qu'un enjeu environnemental peut empêcher une mesure de délocalisation/relocalisation ?

Les parlementaires ultramarins vous diraient qu'il faut adapter le droit aux territoires vulnérables et les territoires ne doivent pas s'adapter au droit du littoral. Il faut voir la loi LETCHIMY notamment sur les successions indivisaires.

### **Muriel Cidalise Montaine (Ancienne responsable de la cellule littoral de la DEAL)**

Echange téléphonique :

J'ai travaillé au sein du service depuis 1991 jusqu'à 2015.

[...]

Il existe trois mesures de délocalisation qui s'étalent dans le temps :

Opération au Lamentin au quartier Vieux Pont : opération qui a été menée dans le cadre d'une RHI (résorption de l'habitat insalubre). Opération qui a une 30 d'années avec des rebondissements car le droit des sols a évolué, le code du domaine de l'état aussi. Un élément important dans cette affaire est le fait que nous situions en zone de mangrove. Ainsi, par rapport à la définition du domaine public maritime on est dans le domaine public maritime naturel donc non cadastré, donc lié à la délimitation du rivage, avec toutes les constructions sur ce domaine qui sont illégales. On est en plein cœur d'un type d'habitat informel.

Le point d'attaque de cette opération était la réduction de l'insalubrité et on s'aperçoit en fin de parcours qu'il faut détruire, qu'il faut déplacer des personnes.

Opération au François, cette opération a été menée par l'agence des 50 pas où il y a eu une étude de quartier, un plan d'aménagement d'ensemble et des opérations de VRD lourdes qui ont entraîné des destructions, et le repositionnement de certaines personnes.

Opération d'équipement menée dans le cadre des missions de l'agence. La DEAL a pour mission d'équiper les quartiers, régler les problèmes de propriété foncière. On est plus sur une démarche de régularisation que sur un angle d'attaque de délocalisation/relocalisation.

Opération au Prêcheur qui est une opération expérimentale, théorique qui est en train de se penser qui est au Prêcheur avec une véritable volonté de relocalisation. Le concept de relocalisation est très novateur.

Les deux premières opérations sont des opérations d'aménagement et l'aspect relocalisation n'a pas toujours été en amont de la réflexion.

Les freins juridiques viennent dans un premier temps d'une manière globale de la complexité du droit en matière de domanialité publique. Le domaine public en France hexagonale est relativement clair mais chez nous, on a la réserve domaniale des 50 pas qui fait partie du domaine public maritime naturel depuis 1986, qui est de ce fait ni aliénable ni prescriptible. Mais historiquement depuis Colbert ces espaces sont occupés. Le frein juridique d'après moi tourne autour de la spécificité de la réserve domaniale dite des 50 pas géométriques. Cette réserve connaît en plus un recul du trait de côte mais on retrouve aussi le phénomène d'engraissement sur les espaces remblayés qui sont occupés de manière illégale.

L'autre aspect c'est l'habitat sauvage que l'on retrouve en arrière des baies mais aussi qui vient rejoindre la mer avec des remblais progressifs qui n'ont pas été autorisés. Ainsi les géomètres font face à des parcelles non cadastrées, et des parcelles qui n'existent pas en droit car on se trouve en théorie sur la mer et donc sur un domaine public maritime naturel. Ainsi il existe des complications dans l'utilisation des outils juridiques qui relèvent du droit commun.

Les acteurs sont multiples.

L'acteur principal est l'État qui est possesseur de la réserve domaniale des 50 pas géométriques.

Parallèlement on retrouve un autre acteur, les maires. Ils ont envie d'avoir des quartiers aménagés.

Ces deux acteurs-là non pas forcément la même conception des projets et des programmes et la même façon de déployer leurs opérations sur le littoral. La question de relogement est prise généralement dans le cadre d'opération d'aménagement agent et dans le cas d'opération de résorption de l'habitat insalubre.

Le troisième acteur : les bailleurs sociaux car les règles de gestion du domaine public font que l'on ne peut pas céder le domaine public sauf pour des opérations de relogement à des bailleurs qui sont chargés de construire des logements pour les populations délocalisées.

On retrouve une réticence des occupants car ils ne veulent pas se retrouver dans des logements sociaux. Ainsi ils continuent à habiter de manière épisodique puis de manière régulière les constructions qui n'ont pas été détruites. Il y a eu très peu de destructions en parallèle des opérations de relogement. Il y eut une destruction d'un quartier à Macouba qui s'appelle Nord plage. Ce quartier était très exposé à la houle, très difficile d'accès. Il y a eu ainsi une opération de RHI. Les occupants ont été déplacés mais ils sont revenus dans le quartier. C'est à partir du moment que les constructions ont été détruites que les occupants ne sont pas retournés sur le site.

Il a été mené une procédure par l'agence des 50 pas et la DEAL plus récente dans le cadre la gestion du domaine public maritime prévoyant le transfert du domaine à la CTM. Le but était de fournir un certain nombre de travaux préliminaires et notamment un zonage du DPM qui induit le type d'opération qui peut être réalisé dans la zone selon son classement dans le zonage. Cette procédure a été longue et complexe. Mais elle a permis de statuer sur les portions que CTM pourrait reprendre ou non pour la gestion. L'échéance est prévue en 2021.

Les autres acteurs sont le préfet qui veille à l'application des textes nationaux, la CTM qui est en charge de l'aménagement et du développement économique de l'île, les élus communaux sont en première ligne avec les administrés.

Ceux qui financent généralement c'est la CTM et l'État. Par exemple une opération de RHI est financée d'environ 80% par l'État et 20% - 10% par les collectivités (mairie).

Les enjeux favorisant les procédures de délocalisation sont multiples :

L'un des premiers enjeux a été la régularisation des occupations sans titre. Il y a donc des titres de propriétaire qui ont été accordés.

Le second enjeu pris en compte mais de façon tardive a été la prise en compte des risques environnementaux et naturels par les PPR. Les PPR ont d'ailleurs ajouté certaines contraintes comme l'impossibilité de régularisation et de cession dans une zone rouge. On ne peut pas aménager dans les zones littorales classées en orange car on ne peut pas exposer les populations à un aléa qui est déjà connu.

L'enjeu environnemental a pris le pas sur l'enjeu de régularisation et de prise en compte du foncier que l'on a essayé d'appliquer dans les outre-mer de la même manière que pour rentrer dans le droit commun français mais on s'est heurté aux problématiques de l'habitat sauvage, du titrement, des indivisions, et de l'enchevêtrement urbain que l'on peut retrouver dans ces quartiers-là.

La vision de l'État est technocratique, il y a très peu de contrôle, de démolition, de contravention de grandes voiries afin de maintenir la paix sociale et un équilibre. A l'inverse, il y a eu des moyens qui ont été dépensés afin de régulariser certaines situations. Mais il est difficile d'établir l'efficacité de ces mesures. En effet les gens sont têtus, ils sont là depuis des générations et ils ont du mal à comprendre que certaines grandes opérations d'aménagements se font sur le littoral comme des hôtels et qu'eux doivent être déplacés. Il y a un aspect sociologique à prendre en compte dans les mesures de délocalisation.

[...] Le littoral de la Martinique à mon sens reflète une grande facette de la population de la Martinique. Il y a 27 communes sur le littoral, tous les bourgs sont sur le littoral, avec des édifices publics, des mairies, des églises et des quartiers qui se sont organisés autour de ces éléments. Ainsi on retrouve un concentré d'éléments illustrant, la sociologie, l'économie.

[...] Je me dis que le jour où on sera réconcilié avec le littoral, on aura réconcilié les différents protagonistes. Quand les personnes penseront pouvoir circuler, accéder librement sur le littoral les tensions vont s'apaiser. L'autre aspect important est la responsabilisation on ne peut plus rester dans des situations d'irrégularités, dans des zones dangereuses. Ainsi dans ce but nous avons mené une action de communication avec quelques militants des 50 pas géométriques. Le droit qui est attaché à un foncier dans un dossier de régularisation devrait être délocalisé. Par exemple vous avez une parcelle de 100 mètres carrés en zone rouge du PPR que l'on ne peut pas régulariser. Pour envisager le déplacement des personnes il faudrait le faire sur des réserves foncières établies par les collectivités prévues à cet effet, amorties par le temps par des EPF. Cela permettrait de transférer des droits d'une parcelle à une autre. Ce que les occupants auraient eu à payer pour régulariser leur situation dans une zone à risques exposés ils le paieront ailleurs sur cette réserve foncière. Ainsi on transfère vos droits et devoirs sur un autre terrain. Cela permettrait une délocalisation progressive.

[...] Aujourd'hui le statu quo arrange tout le monde. C'est la stratégie de « i bon kon sa » (c'est bon comme ça).

## Michel Tanasi (responsable du foncier à L'ONF Martinique)

Echange téléphonique :

Votre problématique et votre sujet nous concernent puisque nous gérons une bonne partie du littoral et nous sommes confrontés à cette problématique d'occupation illicite en permanence. Certains outils ont été mis en place de manière consensuelle avec une association GPLU (je crois), ainsi qu'à travers une convention, un protocole d'accord qui a été signé entre le préfet, les sénateurs, et l'association des utilisateurs du littoral martiniquais qui définissait les conditions de traitement de ces occupants et la typologie des occupants. On retrouve les occupants dit historiques installés avant 85, les intermédiaires installés entre 85 et 2012, et après 2012 on les définit comme des squatteurs. Pour ces 3 cas de typologies il y a eu des modalités de convention avec des tarifications spécifiques en fonction des surfaces occupées de manière dégressives etc. Il fallait pour cela que les occupants apportent un certain nombre de preuves de la durée de leur occupation.

[...] Le cadre Martiniquais est très particulier. Le cadre de la Guadeloupe est un peu moins marqué par les occupations illégales. Chez nous c'est très prégnant ! C'est parfois très difficile et lourd en conséquence, en réaction des groupes sociaux. On est souvent mal compris parce que les gens ne conçoivent pas qu'ils sont dans illégalité en construisant sur le terrain de l'État. C'est comme une forme de résistance. Je suis martiniquais et j'occupe ce poste au sein de l'ONF depuis peu. Cela m'a permis de comprendre beaucoup de choses. Je vous fais part de ma réflexion personnelle. J'ai l'impression qu'il y a une forme de résistance subjacente « péyi'a cé ta nou ! Nou ka bat pou gadéw » (la Martinique est à nous ! Nous nous battons pour la garder). Je ressens cette forme de résistance lors de mes interventions sur le terrain. Parfois c'est chaud il y en a qui sont prêts à en découdre. Il y a une résistance qui est ramenée à ces besoins propres certes, « men construit la pèsson pé key fai mwen soti » (j'ai construit là personne ne va me faire sortir). Mais en même temps c'est une résistance qui a un fond historique c'est-à-dire que nous nous réapproprions des espaces qui sont censés nous appartenir. Celui qui veut nous faire sortir, vient de l'extérieur, il n'est pas bien placé pour nous demander de sortir. Autrement dit on est dans des situations où il y a de l'opportunisme, « tè'a la nou ka prenn » (la terre est là donc on la prend), mais dans cet opportunisme il y a un fond de rébellion, de résistance. Je m'approprie cet espace parce que je m'estime en droit de le faire. C'est un contexte très particulier. De plus mes collègues sont métropolitains pour la plupart, ainsi ils ne maîtrisent pas la langue. C'est pourquoi ils veulent souvent que je les accompagne lors des interventions. Cette résistance est parfois vue de manière occidentale comme une indiscipline, une volonté de ne pas respecter l'ordre, un comportement opportuniste mais derrière tout ça même si l'individu n'a pas une conscience politique structurée dans sa tête. Il porte en lui une forme de résistance et de rébellion. Un étudiant métropolitain pourrait ne pas voir les choses comme ça. Mais vous, vous avez vécu en Martinique ainsi vous comprenez très bien pourquoi j'ai cette réflexion. Vous portez en vous, même si vous n'êtes pas un féru d'histoire, que vous le vouliez ou pas une empreinte d'une traversée historique. Donc vous êtes de ce fait plus amène de comprendre cette situation. Le comportement d'un occupant sans titre n'est pas qu'un simple comportement d'un individu indiscipliné. A cela s'ajoutent d'autres facteurs socio-historiques qui sont prégnants, qui ne sont pas traduits, ou avoués et qui ne sont pas parfois avouables par l'individu parce qu'il ne peut pas les traduire intellectuellement peut-être. Mais à son insu il est un rebelle. Je trouve cela

extraordinaire ! [...] La réflexion dont je vous ai fait part, sort du cadre théorique. En effet pour gérer ces situations nous avons des outils juridiques. Dans la même logique que  $A + B = C$  on retrouve un outil juridique ou théoriquement l'occupant sans titre qui a occupé sur le terrain de l'état sans autorisation doit partir. C'est rationnel. Mais quand on est autochtone, quand on porte l'empreinte du passé, on pense qu'il faut compléter cette lecture rationnelle avec la lecture que nous avons évoquée précédemment. Il y a plein d'incertitude, il y a la notion d'identité qui n'est pas encore bien traduite, il y a aussi tout le poids de l'acculturation qui n'est pas encore ou mal acceptée par certains tandis que d'autres l'ont bien acceptée. C'est très complexe à mon sens. Une fois que l'on sort de l'outil juridique et de sa rationalité on entre des domaines socio-politiques que l'on ne peut pas occulter. Et c'est là je pense que votre sujet prend toute son importance. Il y a des outils juridiques, des démarches à suivre (procès, astreinte, démolition, etc.) Mais pourquoi ça ne réussit pas ? Pourquoi il y a une récurrence du phénomène ? Pourquoi il y a une volonté malgré toutes les sanctions prises ou les gens ne jouent pas le jeu ? Pourquoi le préfet, les autorités, sont embarrassés pour faire appliquer les sanctions, alors qu'ils ont les jugements, ils ont tout en main ? Ça veut dire quoi ? Ça veut dire qu'il y a de la résistance. Attention il ne faut pas en faire une excuse. Car il faut des règles mais une règle n'est appliquée que si elle est vraiment acceptée et que son bien-fondé est reconnu. Je pense que les occupants savent très bien qu'ils sont dans des situations d'illégalités. S'ils continuent à rester dans ces situations il y a des raisons. Des raisons socio-économiques également, ils sont là parce qu'ils n'ont pas les moyens, parce qu'ils ne voulaient pas se retrouver dans un bidonville et qu'il y avait des espaces « disponibles ». Il y a donc une conjonction de facteurs. [...]

Il y a aussi beaucoup d'incompréhension parce que des békés<sup>342</sup> ont des ilets qu'ils louent. Mais les gens ont l'impression qu'ils les ont achetés, qu'ils sont à eux. Lorsque l'on passe en bateau et on voit ça, on peut se dire « man man ga sé méssié yo ka fai sa yo lé bagay kon sa. Yo ka kouri dèyè nou » (Et ben dit donc, regardez-moi ces personnes, elles font ce qu'elles veulent. Ils font des affaires derrière notre dos). Mais les békés ont joué le jeu car ils ont les moyens de jouer le jeu, ils peuvent se payer 20 000 euros par an d'occupation. Et même s'il faut respecter certaines règles draconiennes, par exemple ils ne peuvent pas construire comme ils veulent, ni faire d'extorsion, ni couper d'arbre. Ils paient leur tranquillité. De plus s'ils ont acheté la maison il y a plus de 40 ans et que l'ONF a reconnu que la maison leur appartient, ils seront propriétaires de la construction mais pas du fonds. Il y a ainsi un accord qui est passé afin qu'il paie le fonds même si le meuble leur appartient. [...]

Je vous mets tout de suite en garde. Je suis martiniquais, mais j'ai un grand respect de l'organisation des règles de l'ONF. Je suis obligé d'appliquer les règles que l'ONF met en place. Ce sont des règles fondées et nécessaires. La raison d'être est fondée mais elle se heurte face à des individus dans un contexte particulier. Un pays qui ne définit pas l'utilisation de ses sols et dans un cadre particulier va à la déroute. [...] Si les actions d'expulsion venaient d'une collectivité territoriale il y aurait eu de la résistance aussi mais peut-être pas du même ordre. [...]

L'ONF est une EPIC gestionnaire des milieux naturels.

Le conservatoire du littoral est un outil de protection qui récupère des surfaces qui sont gelées et qui sont protégées pour pouvoir en faire des réserves naturelles. [...]

---

<sup>342</sup> Terme utilisé aux Antilles pour désigner les descendants des anciens colons qui étaient propriétaires d'esclaves.

Il faudra je pense dans votre travail aborder un volet sur les orientations actuelles et futures. On ne sait pas pour combien de temps l'ONF sera gestionnaire de ces espaces naturels. Cela permettra de déterminer quel est le pendant si l'ONF s'en va et est-ce que nos gouvernants (CTM) seront près, ou auront la capacité de gérer avec une certaine impartialité ces missions ? Il faut savoir que l'ONF est un organisme impartial, c'est un ancien organisme « paramilitaire ». On parlait à l'époque, d'agent forestier, de garde forestier. On est porteur d'arme, beaucoup d'entre nous sont assermentés. Il faut être déterminé quand on est gestionnaire du sol parce qu'il y a une pression forte. A la fois les lobbies pour rémunérer les zones, pour s'appropriier les espaces, avec parfois des maires qui manquent de rigueur. [...] Attention les élus sont tous pour le respect de la réglementation, c'est avoué. Mais dans l'inavoué, eux aussi sont dans la résistance car ce sont des gens de la diaspora. Par exemple au Robert on a beaucoup de problèmes, ainsi qu'au Carbet. On retrouve des infractions faites pour les défrichements. Normalement tout permis de construire doit préalablement passer par une autorisation de défrichement ou un constat que le sol n'est pas boisé, ou qu'il y a une espèce protégée etc. Mais on constate que dans certaines communes cette règle n'est pas respectée. Alors que nous savons pertinemment que la Martinique compte à peu près 400 000 habitants et que chaque centimètre carré à une dimension patrimoniale.

## Charlène Confiant (Juriste ONF)

### 1) Présentation

- **Pouvez-vous vous présenter ?** Je m'appelle Charlène Confiant, je suis juriste à l'ONF, j'interviens sur trois territoires la Martinique, la Guadeloupe et la Guyane. Mon rôle est d'assurer un conseil juridique au sein de l'établissement, j'interviens plus spécifiquement sur les activités de police, l'instruction, les procédures contentieuses devant les juridictions civiles et pénales. Au sein du service foncier je participe à l'instruction des dossiers de régularisation des occupations illicites en forêt domaniale du littoral (FDL). On propose des régularisations par voie de convention d'occupation. Contrairement à l'agence des 50 pas nous ne pouvons pas proposer de cession, ce sont uniquement des conventions qui sont conclues suite au protocole d'accord qui a été signé avec L'UALM.
- **Pouvez-vous présenter l'ONF et ses missions ? Avez-vous participé à des opérations de délocalisation/relocalisation sur le littoral ?** Nous à l'ONF on a un rôle accessoire à travers ces opérations de délocalisation/relocalisation. Car on gère les zones naturelles des zones 50 pas. On a la possibilité de régulariser depuis 2014. Avant 2014 ont été engagé dans de nombreux contentieux car il y a eu de nombreuses revendications de titre suite aux commissions de validation des titres. Il y a eu deux commissions de validation des titres une 1955 et une 1996 dont le but était d'examiner tous les titres de propriété et de valider certains de ces titres. Dans les années 2005 on a pu voir ce qui était propriété de l'État et propriété privé. Cela a été un long combat judiciaire entre les propriétaires qui voulaient faire valider leur titre et l'État (il y a eu des appels). À la suite de cette longue procédure judiciaire à partir de 2005 nous sommes arrivés à avoir une bonne vision de ce qui était propriété privée et ce qui était propriété de l'État. Ainsi à partir de 2005 on a pu régulariser certaines situations. On traite ponctuelles des situations d'occupants de la zone naturelle des 50 pas qui sont non régularisables car ils sont en zone à risques donc en zone rouge du PPR. On retrouve encore quelques cas de construction illicite que nous devons gérer (expulsions). Pour bien comprendre il faut avoir en tête le protocole d'accord signé en 2014. Le protocole d'accord a été signé en 2014. Son objectif était

d'arrêter ces contentieux interminables lorsqu'il y avait des expulsions à réaliser. Car il faut dire les choses c'était très compliqué d'arriver à l'exécution de ces décisions de justice. Il y avait des gens qui étaient là depuis des années et des années, politiquement, socialement, c'était compliqué de faire exécuter ces décisions. On arrivait avec des décisions de justice qui in fine n'étaient pas exécutées. De plus il y avait plein de gens qui étaient dans des situations d'insécurité juridique. **[Aviez-vous connu des situations ou vous aviez tous les éléments en main, les huissiers, les machines pour procéder à la destruction et que vous ne pouviez pas procéder à la destruction ?** Oui c'est déjà arrivé. Les maires ont une part de responsabilité parce que ce sont leurs administrés (raison électorale) et ils ne jouent pas toujours le jeu. On a des blocages qui se font donc on essaie de jouer la montre et de négociation, trouver des solutions de relogement. Malheureusement encore aujourd'hui nous n'arrivons pas toujours immédiatement à faire exécuter les jugements]. Il y a eu une association qui s'est constituée qui s'appelle L'UALM (union des associations des occupants du littoral) et qui a décidé de négocier avec l'ONF, les services de l'État, ainsi qu'un sénateur (Larcher) afin de trouver une entente et de pouvoir régulariser par voie de convention. Cette convention permet d'avoir un titre et de pouvoir céder le bâti à leurs héritiers. Après pas mal de négociation nous avons distingué deux périodes :

- les occupations antérieures à 1985 considéré comme des occupants historiques qui peuvent bénéficier d'une convention pour trente ans. Cette convention très avantageuse pour eux (les tarifs, possibilité de vendre, etc.). Il y a eu une grande phase de régularisation pour cette période-là qui est toujours en cours pour certaines occupations.
- les occupants de 1985 à 2005. Cette occupation est considérée comme intermédiaire. Ces occupations sont toujours régularisables mais nous sommes toujours dans la négociation des conditions de régularisation. Comme pour la période précédente les dossiers sont en cours.
- après 2005 => occupant ont construit en toute connaissance de cause = aucune possibilité de régularisation. Ça représente très peu de construction.

Ce protocole n'existe qu'en Martinique pas même en Guadeloupe. La Martinique est plus concernée que la Guadeloupe par tout ce mitage sur la FDL ainsi il fallait trouver une solution. Malgré tout il y a des occupants qui se situent en zone rouge et pour ces situations c'est très problématique car les solutions ne sont pas évidentes. Nous notre rôle c'est d'alerter les communes de ces situations-là. Nous analysons les situations au cas par cas. Il y a des résidences principales et des résidences secondaires. Nous ne sommes pas sur les mêmes stratégies suivant le caractère de la résidence. Il existe aussi parfois une précarité, la difficulté est qu'aussi que nous avons à faire à des personnes âgées qui ne veulent pas quitter leur maison au bord de l'eau.

- **Les occupants dit historiques bénéficiant d'une convention sont-ils uniquement propriétaire du bâti ?** Oui ils sont propriétaires du bâti et pas du sol car nous sommes sur le domaine public qui est imprescriptible et inaliénable. Dans le cas d'occupation intermédiaire il y a des négociations qui sont faites car nous devons aussi assurer notre mission de préservation des espaces naturels. Ainsi nous essayons de concilier tous ses différents enjeux afin de favoriser tout monde (pas que les occupants historiques).

[...] Il y a un aspect à prendre en compte c'est que la FDL fait partie du domaine privé de l'État. Il n'y a pas de propriétaire privé du sol en FDL en Martinique sauf exceptions (propriétaire privé d'îlet). Certains propriétaires sont propriétaires du fond dominant en zone FDL d'une petite zone. Il faut savoir que la plupart des îlets sont classés au niveau du PLU sont classés espaces boisés

classés (on ne peut y faire aucune construction). Ils peuvent être considérés comme des sites inscrits. Il y a aussi un arrêté de protection biotopes qui est pris pour tous les îlets ce qui restreint fortement l'urbanisme.

[...] Il y a eu par le passé des opérations de résorption de l'habitat insalubre sur la zone des 50 pas piloté par la DEAL, il y avait certaines zones en FDL mais on n'est pas intervenu. C'est la DEAL qui organisait les choses.

## 2) Mesures de délocalisation

- ***M'intéressant également aux aspects de « délocalisation », avez-vous connaissance des acteurs effectuant la destruction des constructions (est-ce confié à une personne publique ou une personne privée ?)*** Pour respecter le code de la commande publique on demande des devis à des entreprises privées de manière ponctuelle avec les fonds propres de l'ONF. Quand il y a une décision de justice on peut demander qu'il y ait une prise en charge la destruction. [...] Pour repérer toutes nouvelles constructions en FDL (même empiètement) on a des agents qui sont chargés de faire de la surveillance et de dresser des procès-verbaux en cas d'irrégularité. Le Code forestier (art 272-3) nous permet de demander une remise en État immédiate aux frais de l'occupant avec un arrêté préfectoral (cette procédure n'existe que pour l'Outre-mer). Cet outil nous permet d'interagir de manière réactive. Nous avons des outils SIG afin de déterminer les zones FDL. [...] Nous pouvons même faire intervenir un géomètre expert s'il y a des contestations ou en cas du moindre doute (car l'évolution du trait de côte évolue).

## 3) Politique de relogement

- ***Quels sont les projets en cours et les projets futurs de relogement en Martinique ?*** Il y a une opération de délocalisation de deuxième phase (car il y a déjà eu une opération de première phase réalisée par l'agence des 50 pas) sur la commune du Robert afin de déplacer des personnes qui se trouvaient en zone FDL dans une zone qui est déjà aménagée par l'agence des 50 pas. Il s'agit ici de finir un programme qui a débuté il y a une dizaine d'années, dont il reste encore quelques occupants. L'agence des 50 pas devait au départ aménager une zone urbanisable pour les occupants du quartier et pour les autres se situant sur la pointe un déplacement était prévu (deuxième phase). Cette opération est en cours, il y a des études qui sont faites afin de d'établir les dossiers préalables à déclaration d'utilité publique. L'opération envisagée consiste à céder gratuitement à la commune du Robert des terrains qui dépendent du domaine public maritime afin de réaliser des opérations d'aménagement à des fins d'utilités publiques par la commune. Une fois que le préfet aura validé l'utilité publique la commune pourra attribuer des parcelles vides à ces occupants de FDL. L'agence va juste aménager les terrains après c'est la commune qui prend le relais. Nous ça nous permettra de reboiser une zone de la FDL. Le projet se situe à Pointe rouge et à Pointe Savane.
- ***Est-il possible de délocaliser des occupants sans titre sans prévoir de mesure de relocalisation ?*** Oui pour nous car si on a un jugement lié à une occupation récente ce n'est pas à nous de se poser la question du relogement. Après nous sommes dans une démarche de régularisation pour ce qui est régularisable. Ensuite il reste ces cas où les personnes sont situées en zone rouge ou là en général on prévoit un plan B les évacuations sont anticipées. On essaie souvent de tenter une procédure amiable (les personnes acceptent d'abandonner la maison) et ils trouvent un relogement dans des logements sociaux. En sachant ce n'est pas facile de trouver un logement social en Martinique. Notre rôle consiste en particulier à faire des signalements au pouvoir public et après ce sont eux qui s'occupent du relogement.

4) Cas particulier des îlets

- **Est-ce que tous les îlets de la Martinique sont propriété de l'État ?** Non, comme par exemple l'îlet chancel qui est propriété privée (sol et bâti) hors bande littorale il y a aussi la servitude littorale qui s'applique sur les îlets. **Comment le propriétaire est devenu propriétaire de cet îlet ?** Il a dû faire régulariser son titre.

5) Mécanismes juridiques de délocalisation/relocalisation

- **Les outils juridiques vous semblent-ils parfaitement adaptés à vos besoins et/ou aux contraintes et préoccupations locales ?** Les outils juridiques existent mais la difficulté c'est que ce n'est pas toujours facile de les appliquer en terme du contexte social politique historique. Le principal obstacle se situe au niveau politique.

6) Les limites

**Quelles sont les limites, les difficultés que vous pouvez rencontrer lors des mesures de délocalisation/relocalisation ?** Nous sommes un service de l'État on aimerait travailler plus en étroite collaboration avec les communes et aller dans le même sens. Car parfois on peut rencontrer des difficultés même avec les communes. **Quel ont été les procédures de délocalisation les plus compliquées à mettre en place ?** Pour les procédures intervenant sur des logements et celle commerciale. On intervient sur des constructions commerciales (restaurant), qui ont eu une convention d'occupation par le passé. Il faut savoir que nous accordons ces conventions car l'on veille au le développement économique de certains sites car on gère l'accueil du public. Mais il arrive que nous soyons arrivés à lancer des procédures d'expulsion à l'encontre de certains établissements qui ne paient plus leur redevance.

**Trudant (Responsable du service urbanisme de la commune du Lorrain)**

**Est-ce que vous pouvez vous présenter ?** Je m'appelle Trudant David, je suis responsable du service d'urbanisme qui dépend du service technique de la ville du Lorrain. **Avez-vous participé à des opérations de délocalisation/relocalisation sur le littoral ? Quel était votre rôle dans ces opérations ?** Par le passé non, mais nous avons participé à une opération d'aménagement qui implique des démolitions et des reconstructions sur la zone des 50 pas géométriques sur le quartier Croche-Mort. **Combien de constructions sont concernées pour la délocalisation et la relocalisation ?** En termes de démolition en comptant les ruines, il y a entre 20 et 30 constructions et en termes de reconstruction nous avons 6 constructions et nous réfléchissons à rajouter un autre secteur pour lequel les études ne sont malheureusement pas encore aussi avancées (pour les reconstructions). **Pour les 6 reconstructions quel type de logement prévoyez-vous ?** Au vu des différents dispositifs qui existent on serait plus sur des logements types LES (logement évolutif social). Les occupants ayant des constructions sur la zone des 50 pas géométriques dont les constructions font l'objet de démolition sont considérés comme propriétaires du bâti et non du sol. L'idée est de leur offrir un peu la même situation où ils seront propriétaires de leur bâtiment avec un objectif final de devenir propriétaire du bâti et du foncier. Le terrain retenu pour les accueillir est un terrain communal qui sera cédé au plus petit coup possible afin d'atteindre les objectifs de cette opération. **Où se situe votre terrain communal ?** Il se situe à 1 km à vol d'oiseau, dans un quartier limitrophe du quartier Croche Mort, Saint-guineau. **N'y a-t-**

***il pas eu de la réticence des occupants vis-à-vis de cette opération ?*** Les avis sont relativement partagés. Les occupants sont généralement attachés à leur quartier d'origine, mais d'un autre côté, ils sont conscients des risques auxquels sont soumises leurs constructions. Ainsi le volet risque naturel prend un peu le dessus et ils acceptent relativement bien le fait d'être déplacés.

***Quels vont être les acteurs qui vont effectuer la déconstruction des habitations ?*** ça ne sera pas la ville mais nous travaillons en partenariat avec l'agence des 50 pas géométriques qui nous accompagne en tant que maître d'œuvre. Ils ont délégué la maîtrise d'ouvrage à la société SAFEGE.

***Quels sont les risques littoraux auxquels est soumis le quartier Croche-Mort ?*** Toute la Martinique bénéficie d'un PPR qui est validé par le préfet, nous retrouvons différents aléas sur ce quartier. L'aléa sismique, des aléas de mouvement de terrain et chute de bloc. Les aléas liés aux risques littoraux sont les risques de tsunami et de houle cyclonique.

***Envisagez-vous d'exproprier certains terrains pour les mesures de délocalisation ?*** Normalement non. Il y aura expropriation que si les occupants refusent de partir. Là on pourrait mettre en place une mesure d'expropriation motivée par le risque naturel. L'expropriation serait prise pour récupérer le foncier à risques dans ce contexte.

***Y-a-t-il des occupants qui refusent de partir parmi les démolitions nécessitant un relogement ?*** Non les occupants concernés ne sont pas directement réfractaires au projet ils attendent la finalisation ce projet pour être en sécurité.

***Comment se déroule une opération de LES (logement évolutif social) ?*** Il y a deux types de LES : les LES groupés et les LES individuels. Il faut retenir que ce sont des aides de l'État à l'administré pour l'aider à devenir propriétaire. C'est donc principalement tourné vers les primo-accédants. Lorsque l'on est sur les LES individuels, il y a des organismes agréés par l'État qui constitue les demandes d'aide et quand le dossier est accepté par les services instructeurs de l'État, l'opérateur choisi peut bénéficier d'une aide. La subvention prévue par l'État n'est pas versée à l'administré mais est versée à l'opérateur. Cette aide peut aller jusqu'à 80% de la valeur du bien à construire. Dans le cas de LES groupés, c'est généralement une puissance publique qui établit le projet. La puissance publique apporte le foncier nécessaire et accompagne l'opérateur pour constituer les dossiers auprès d'un public préalablement choisi avec différents critères sociaux. Le public choisi aura une fois que son dossier est retenu, une participation à ajouter. De là une certaine convention est mise en place pour que le bénéficiaire puisse verser sa cote part ainsi que la puissance publique. LES est un dispositif qui existe depuis 3 décennies qui s'essouffle un peu sur lequel on cherche de nouvelles façons de relancer ce type de produit là. Sur l'opération de délocalisation/relocalisation nous faisons des opérations du type LES groupés.

***Quels peuvent être selon vous les freins qui peuvent exister pour les procédures de délocalisation et de relocalisation ?*** Principalement des freins financiers, car en matière d'aide il faut toujours du temps pour accorder les aides. De plus, il y a certaines situations auxquelles nous pouvons faire face car le public concerné par l'opération de délocalisation et de relocalisation est un public âgé. Il se peut que l'on se retrouve avec des familles dont la composition change. Comme par exemple des accords qui sont pris avec la grand-mère qui pourrait éventuellement décéder ce qui changerait la totalité de l'aide que l'on pourrait accorder à la famille. Il faudrait améliorer le délai d'instruction de réalisation du projet.

**Est-ce que les outils juridiques vous semblent parfaitement adaptés ?** Récemment il y a eu une évolution avec la loi Letchimy qui permet aux occupants sans titre de bénéficiaire d'aide. Cela a permis d'élargir l'accompagnement des occupants lors des procédures de délocalisation et de relocalisation. Pour prétendre à cette aide il y a différents critères. Des critères sociaux, des critères d'insalubrité etc.

**Comme vous l'avez souligné à l'instant la loi Letchimy va permettre d'aider un plus grand nombre de personnes. Cependant qu'advient les personnes qui se retrouvent en dehors de ces cadres-là ?** Lorsque les occupants sont en dehors du cadre des aides prévues on les dirige vers nos services sociaux qui eux les accompagnent dans le cadre de procédures de logement locatif. Là aussi on retrouve une autre complication car ces occupants n'étaient pas habitués à verser mensuellement un loyer et ils doivent le faire malgré une situation sociale compliquée.

[...] Ce projet est un projet de réaménagement du quartier. Il y aura des démolitions et des reconstructions et il y aura aussi des constructions qui feront l'objet de réhabilitation. Ce quartier a fait d'ailleurs l'objet d'une RHS (résorption de l'habitat spontané), ou il y a eu un arrêté d'insalubrité. Le périmètre d'insalubrité qui a été défini avec le préfet nous permet d'accompagner les propriétaires qui resteront sur site via une procédure d'amélioration de l'habitat pour rénover leur logement. Nous mobilisons des acteurs partenaires notamment financiers, comme l'EPCI du territoire, la caisse d'allocation familiale, ect. **Existe-t-il des logements sociaux sur le territoire communal ?** Le dispositif de la loi SRU impose aux communes d'avoir un certain pourcentage de logements sociaux. Ainsi sur la dernière décennie nous avons édifié plus de 700 logements sociaux. Nous sommes passés de 7% en 2005 à 19% en 2019.

**Quel acteur a initié ce projet de délocalisation ?** C'est une collaboration entre l'ag50pas et nous. La démarche dans un premier temps était d'accompagner les occupants pour leur permettre de devenir propriétaire ; ainsi nous avons contacté l'agence des 50 pas géométriques. Au fur et à mesure l'agence nous a conseillé de faire un aménagement global sur ce secteur-là.

**Existe-t-il d'autre projet de délocalisation/relocalisation sur la commune du Lorrain ?** Il existe des projets qui nécessitent des relogements sur le centre bourg. L'idée principale est de créer une déviation car la route nationale traverse le centre bourg. Cependant je ne peux pas vous en parler car nous n'avons pas encore de validation financière et opérationnelle. J'emploie le terme opérationnel car le projet n'est pas encore suffisamment mûr pour se dire que l'on se dirige vers ça ou vers ça.

**Pouvez-vous me parler de l'évolution du projet ? La crise sanitaire que nous traversons bouleverse un grand nombre de domaines. Ou êtes-vous aujourd'hui ?** Nous avons effectué la première semaine de chantier (semaine du 11 Mai 2020) depuis le confinement. Nous essayons de faire en sorte que ça puisse avancer mais on reste en attente de nos partenaires de suivi (l'ag50pas, le maître d'ouvrage délégué la SAFEGE). **Il n'y a pas encore eu de démolition ?** Non pas encore, mais les démolitions sont prévues. **Il y a-t-il des familles qui ont dû partir vis-à-vis de ces démolitions ?** Non pas encore. Nous avons prévu de réaliser les logements avant de faire les procédures de démolition. Maintenant dans la pratique ce qui sera le plus facilement réalisable sera fait en premier. Ainsi nous pouvons aussi commencer par la démolition là où c'est possible car certaines familles disposent de moyens de logement temporaire (famille, etc.). Nous avons prévu un certain nombre de logements « tiroir ». Ces logements sont prévus au départ pour les constructions qui vont

subir des aménagements de réhabilitation lourde. Maintenant sur cette partie tout n'est pas encore arrêté car il y a une situation sociale que nous devons maîtriser. L'étude sociale n'est pas encore complètement achevée. Cette étude sociale fait partie de la procédure MOUS qui a été lancée par l'ag50pas en partenariat avec notre commune.

[...] Les terrains qui sont sur les 50 pas géométriques relèvent de la compétence de l'État. Ce qui est nécessaire à l'aménagement qui appartient à l'agence des 50 pas, nous pourrions les récupérer. Cependant il se peut que nous ayons besoin d'emprises privées et là on va prioriser une acquisition amiable mais dans le cas où ça ne marcherait pas on pourrait aller jusqu'à l'expropriation.

### **Arnaud René-Corail (Maire des trois-îlets)**

***Est-ce que vous pouvez vous présenter ?*** Je m'appelle Arnaud René-Corail et je suis le maire des trois-îlets de la Martinique. ***Avez-vous participé à des opérations de délocalisation/relocalisation sur le littoral ?*** Non pour l'instant ce n'est pas encore le cas pour la montée des eaux et pour l'érosion du trait de côte. Mais ça pourrait s'avérer dans les années futures.

***Comment seraient mises en œuvre les mesures de délocalisation si vous deviez les mettre en place ?*** Nous pouvons constater depuis quelques années une érosion de la largeur de nos plages et l'effritement de plusieurs falaises qui pourront à terme menacer certaines habitations. Ainsi nous prévoyons de mener des actions accompagnées avec l'État. Les procédures de relogements envisagées concernent les habitations qui sont menacées par le risque de montée des eaux. Nous pensons déloger à peu près une vingtaine d'habitations d'ici 10 à 15 ans. ***Pouvez-vous m'indiquer sur quels secteurs envisagez-vous ces projets de relogement ?*** C'est sur le secteur du bourg des Trois-îlets et dans les zones où il y a des occupations dans la zone mangrove remblayée. Nous savons pour le dernier secteur cité, que l'eau va monter ce qui risque de poser des problèmes. La partie naturelle où arrive l'eau a été remblayée par les occupants afin qu'il puisse construire leur demeure. Soit il peut y avoir une montée des eaux ou un affaissement du terrain. C'est pourquoi nous informons la population du risque encouru même si le risque ne s'est toujours pas avéré et qui permettrait aux personnes de constater qu'elles sont en danger. [...] Une population ne sent véritablement en danger que quand ils voient ailleurs les effets qui se sont produits chez l'autre. Cependant pour l'instant en Martinique et Guadeloupe nous n'avons pas subi de risque majeur récent. Il existe des opérations qui sont réalisées depuis des années par les communes, les RHI qui ont mené parfois au relogement de certaines constructions. Les procédures de RHI n'étaient pas dues à la montée des eaux mais à l'habitat insalubre, la promiscuité, ainsi que différents éléments qui nous imposaient de reloger un certain type de personnes. Cela a permis d'améliorer les conditions de vie d'un certain nombre de personnes ainsi que de viabiliser certains terrains. De même depuis 1996, il y a eu l'aménagement des 50 pas. Cette zone a été aménagée au fil des années par l'agence des 50 pas géométriques. Mais pour l'instant il n'existe pas encore d'opération de relogement liée à la montée des eaux. C'est maintenant que l'on en parle.

***Quels peuvent être les acteurs dans une procédure de délocalisation/relocalisation ?*** C'est l'État en priorité car c'est l'État qui a la charge de loger le peuple. Il y a aussi des cofinanceurs de maîtrise d'ouvrage. Ça peut être une maîtrise d'ouvrage communale, ou la CTM, etc.

**Quels sont les mécanismes juridiques que l'agence et les différents acteurs locaux (notamment communes, CTM, service de l'État, etc.) utilisent pour les procédures de délocalisation (expropriation, droit de préemption, etc.) ?** Tout ce que l'État prévoit. Il faut dans un premier temps que la population soit volontaire. Ensuite il faut que la population puisse accepter les propositions de relogement. S'il y a des réticences, des procédures juridiques existent. Comme par exemple l'arrêté d'expulsion soumis par le préfet. Cependant la procédure peut être fortement ralentie si l'occupant s'allie avec une association qui peut prendre un avocat afin d'intenter une procédure de justice. [...] Pour le projet de délocalisation/relocalisation nous envisageons d'utiliser les procédures de LES individuelles. Nous avons des réserves foncières disponibles pour ce projet. Il y aura les réserves foncières appartenant à l'État et celle appartenant à la commune.

[...] L'accompagnement de la population pour ces projets est essentiel pour moi.

**Les outils juridiques vous semblent-ils parfaitement adaptés à vos besoins et/ou aux contraintes et préoccupations locales ?** À mon sens le frein ne vient pas des outils mais il vient de l'administration (car les procédures demandent du temps et demandent de rassembler un grand nombre d'éléments, de papier pour monter les dossiers) et du comportement humain des populations à déplacer.

## DEAL

### 1) Présentation

- **Pouvez-vous vous présenter ?**

La DEAL Martinique est un service déconcentré du Ministère de la transition écologique et solidaire, et du Ministère de la cohésion des territoires et des relations avec les collectivités territoriales.

Charles Caillet est le chef du Pôle risques naturels de la DEAL Martinique, pôle constitué de deux unités : l'unité risque sismique et l'unité risques naturels.

Clémentine Montané est la chef de l'unité risques naturels.

En particulier, cette unité traite les dossiers de délocalisation pour risque naturel majeur (acquisition amiable, expropriation).

- **Avez-vous participé à des opérations de délocalisation/relocalisation sur le littoral ? Quel était votre rôle dans ces opérations ?**

Pas sur le littoral.

### 2) Mesures de délocalisation

- **Comment sont mises en œuvre les mesures de délocalisation (destruction des habitations) ?**

**Suite à un phénomène naturel de grande ampleur** (en général, donnant lieu à la prise d'un arrêté interministériel de reconnaissance de l'état de catastrophe naturelle, un glissement de terrain suite à une tempête par exemple), **ayant causé des dommages pouvant potentiellement menacer des**

**vies humaines**, une expertise des lieux et des biens sinistrés est réalisée en urgence par des spécialistes (le bureau de recherches géologiques et minières – BRGM – par exemple). Le cas échéant, le Maire prend ensuite des arrêtés municipaux d'évacuation des biens les plus menacés.

Deux solutions sont ensuite possibles, qui sont subventionnables en partie, sous conditions, par le Fonds de prévention des risques naturels majeurs, appelé aussi « Fonds Barnier » (tout est précisé dans la note du 11 février 2019) :

- soit réaliser **des travaux de sécurisation du site et des habitations sinistrées**, sous maîtrise d'ouvrage de collectivités territoriales ou de leur groupements, permettant ensuite la réintégration en toute sécurité des habitants évacués dans leurs maisons ;
- soit, si les travaux de sécurisation représentent des coûts trop importants, mettre en œuvre **la procédure de délocalisation pour cause de risque naturels majeurs**, sous maîtrise d'ouvrage de l'État ou des communes ou de groupements de communes.

Deux procédures de délocalisation pour cause de risques naturels majeurs existent, **pour des biens exposés à un aléa naturel menaçant gravement les vies humaines**, où existe un titre de propriété (dont un propriétaire et ses ayants-droits, autrement dit ses héritiers) :

- la **procédure d'acquisition amiable**, dans le cas où les biens sinistrés sont couverts par un contrat d'assurance : l'État et le propriétaire concerné se mettent d'accord sur un prix de vente, prix fixé à partir de l'évaluation réalisée par le pôle d'évaluation domaniale de la Direction régionale des finances publiques. Le propriétaire reçoit une indemnité qui est complémentaire de celle déjà perçue par son assureur. L'État devient ensuite propriétaire du foncier et du bâti acquis, et peut procéder, le cas échéant, à sa démolition. Le terrain est ensuite inconstructible.

Plus précisément, on a deux types d'acquisition amiable : l'acquisition amiable de biens exposés à un risque naturel majeur, et l'acquisition amiable de biens sinistrés à plus de 50 % par une catastrophe naturelle.

- la **procédure d'expropriation de biens exposés à des risques naturels majeurs**, dans le cas où les biens sinistrés ou exposés ne sont pas assurés, ou dans le cas où un accord amiable n'a pas été possible : il s'agit d'une procédure relativement longue, régie par le code de l'environnement et le code de l'expropriation pour cause d'utilité publique. Elle se décompose en deux phases :

- une **phase administrative**, avec l'organisation de deux enquêtes publiques : une enquête publique préalable à la déclaration de l'utilité publique (DUP), et une enquête parcellaire, à la suite desquelles un arrêté préfectoral de DUP et de cessibilité des parcelles et biens concernés est pris.

- une **phase judiciaire**, où le juge de l'expropriation fixe les indemnités d'expropriation à verser aux propriétaires et à ses ayants droits, après examen des mémoires valant offre, transport sur les lieux et audience.

Une fois les indemnités d'expropriation perçues par les propriétaires et ses héritiers, ou consignées à la Caisse des dépôts et consignations en cas d'indivision (c'est-à-dire que la succession n'est pas réglée : le notaire n'a pas établi la liste « officielle » de tous les héritiers du propriétaire défunt du bien exproprié), l'État devient propriétaire des lieux, et peut procéder aux démolitions. Là aussi, le terrain est ensuite rendu inconstructible.

Les occupants sans droits ni titres, occupant un logement situé dans une zone exposée à un risque naturel prévisible menaçant gravement les vies humaines, ayant statut de résidence principale, peuvent être éligibles à une mesure spécifique du Fonds Barnier, appelée mesure « habitat indigne » HI qui est issue de la loi Letchimy, pour les indemniser (le montant de cette indemnité est plafonné). Les logements exposés sont ensuite démolis. Cette mesure n'a pas encore été appliquée en Martinique.

- **Avez-vous connaissance de freins et éventuellement de procédures judiciaires ? Comment est-elle mise en œuvre la destruction des habitations exposé à un risque dans le cas d'occupation sans titre (une mesure d'expulsion, ou une contravention de grande voirie) ? Même question dans le cas d'occupation régulière (acquisition, expropriation via le fonds Barnier ?)**

Les freins observés sont principalement :

- les situations d'indivision, où on peut avoir une trentaine d'indivisaires pour le même bien
- l'absence de contrat d'assurance
- à court terme, la difficulté de mise en application des arrêtés d'évacuation par le maire,
- une fois les procédures de délocalisations pour risques naturels majeurs menées à bout, une fois l'indemnité perçue, difficulté de quitter les lieux : attachement fort à la maison et au quartier, non perception du risque naturel, solutions de relogement non satisfaisantes (logement collectif en locatif social versus maison individuelle...)...

En Martinique, peu de démolitions ont été menées à ce jour, on peut citer les récentes démolitions des maisons acquises à l'amiable par l'État au quartier de Morne Calebasse, à Fort-de-France, sinistrées suite à glissement de terrain et coulée de boue en 2011.

- **Quelles peuvent être selon vous les différents acteurs dans une procédure de délocalisation/relocalisation ? Comment s'articule le rôle de chacun dans ce projet ? La diversité d'acteurs, vous semble-t-elle être un avantage ou un inconvénient ? N'y a-t-il pas un empiétement sur les compétences des différents acteurs ?**

Importance de travailler avec les mairies concernées, les services de l'État (DEAL, DRFIP), Météo France, le BRGM... et parfois avoir recours aux services d'un prestataire foncier spécialiste des procédures d'expropriation

Des acteurs spécialisés dans le traitement social des situations doivent également être mobilisés, comme les CCAS des communes.

### 3) Politique de relogement

- **Quels sont les projets en cours et les projets futurs de relogement en zone à risques ?**

- **À combien de projet de relogement en zone à risques avez-vous participez ? Pouvez-vous me les lister ? (Si y a eu peu de projet) Quelles sont les projets les plus emblématiques ? (Si le nombre est important).**

A ce jour, concernant les dossiers de délocalisations pour risques naturels majeurs, au niveau du service, nous n'avons pas connaissance de projets globaux de relogement : en général, chaque personne cherche elle-même à se reloger, dans le parc privé ou le parc locatif social... ou elle refuse de quitter les lieux.

#### 4) Projet du Prêcheur

- **Pouvez-vous me présenter le projet de relocalisation du bourg et de l'école du Prêcheur ? Quel sont les instruments juridiques de délocalisation/relocalisation penser vous qui vont être utilisé lors de cette opération ? Mis à part le Prêcheur quelles sont les communes qui seront obligées de réaliser des projets de délocalisation relocalisation en raison de la montée des eaux ?**

Se rapprocher du Service logement ville durable de la DEAL, du PUCA, de la Ville du Prêcheur.

L'unité risque sismique de la DEAL suit et subventionne le projet de relocalisation de l'école du Prêcheur.

#### 5) Mécanismes juridiques de délocalisation/relocalisation

- **Quels sont les mécanismes juridiques que les différents acteurs (notamment communes, CTM, service de l'État, etc.) utilisent ou peuvent utiliser pour les procédures de délocalisation (expropriation, droit de préemption, expulsion référé mesures utiles, etc.) ? Dans quelle mesure ces différents outils juridiques sont-ils sollicités et mis en œuvre ? Les outils juridiques vous semblent-ils parfaitement adaptés à vos besoins et/ou aux contraintes et préoccupations locales ? Quelles seraient selon vous, les améliorations à apporter ou les idées qu'il faudrait créer ou envisager ? Quel est (serait) l'outil juridique le plus utilisé lors de procédures de délocalisation/relocalisation ? Quelle est la durée d'une action de délocalisation/relocalisation en général ?**

Cf. réponses plus haut.

Les procédures d'expropriation pour risques naturels majeurs peuvent durer très longtemps : une dizaine voire une vingtaine d'années en cas de situations complexes d'indivision.

Le plus important est de réfléchir et de co-construire des solutions acceptables de relogement pour ces habitants.