



HAL
open science

Les instruments juridiques pour la délocalisation des biens situés en zone littorale à risque : panorama et propositions d'évolution (France métropolitaine)

Marie Michaud

► To cite this version:

Marie Michaud. Les instruments juridiques pour la délocalisation des biens situés en zone littorale à risque : panorama et propositions d'évolution (France métropolitaine). Sciences de l'ingénieur [physics]. 2018. dumas-04109931

HAL Id: dumas-04109931

<https://dumas.ccsd.cnrs.fr/dumas-04109931>

Submitted on 30 May 2023

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

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

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

Marie MICHAUD

Les instruments juridiques pour la délocalisation des biens situés en zone littorale à risque : panorama et propositions d'évolution (France métropolitaine)

Soutenu le 3 Juillet 2018

JURY

PRESIDENT :	PROUDHOM Christophe	Président
MEMBRES :	CHAUVIN Nicolas	Examineur
	BOTREL Elisabeth	Maître de stage
	FOURNIER Marie	Professeur référent

Remerciements

Je tiens tout particulièrement à remercier ma maîtresse de stage, Mme E. Botrel, et ma professeure référente, Mme M. Fournier, pour m'avoir suivie, accompagnée et encadrée pendant ce travail de fin d'études. Grâce à elles, j'ai pu travailler sur un sujet qui me tient particulièrement à cœur et rendre un rapport donc je suis pleinement satisfaite. Je les remercie aussi de m'avoir conviée à différents colloques afin d'approfondir mon sujet et ma culture personnelle.

Je suis aussi reconnaissante envers les différentes personnes contactées pour ce sujet de recherche et qui m'ont accordé de leur temps, ne serait-ce qu'en répondant aux mails que je leur ai adressés.

Enfin, je remercie mes collègues de T0 pour cette bonne ambiance de travail et plus particulièrement Antoine pour m'avoir soutenue et supportée pendant ce long travail.

Liste des abréviations

AJDA = Actualité juridique droit administratif	CG3P = Code général des propriétés des personnes publiques
AMF = Association des maires de France	CGCT = Code général des collectivités territoriales
ANEL = Association nationale des élus du littoral	DGCL = Direction générale des collectivités locales
ART-Dev = Acteurs, ressources et territoires dans le développement	DGFIP = Direction général des finances publiques
BJDU = Bulletin de jurisprudence de droit de l'urbanisme	DGPR = Direction générale de la prévention des risques
BRGM = Bureau de recherches géologiques et minières	DIA = Déclaration d'intention d'aliéner
BRILi = Bail réel immobilier littoral	DIACT = Délégation interministérielle à l'aménagement et à la compétitivité des territoires
C. = Code	DP = Droit de préemption
CAA = Cour administrative d'appel	DPENS = Droit de préemption dans les espaces naturels sensibles
CC = Carte communale	DPL = Domaine public littoral
CCH = Code de la consommation et de l'habitat	DPM = Domaine public maritime
CDNPS = Commission départementale de la nature des sites et des paysages	DPU = Droit de préemption urbain
CE = Conseil d'Etat	DPZAD = Droit de préemption dans les zones d'aménagement différé
CEARC = Cultures environnements arctique représentations climat	DREAL = Direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et du logement
CEDH = Cour européenne des droits de l'homme	EHESS = Ecole des hautes études en sciences sociales
CEJU = Centre d'études juridiques d'urbanisme	EID = Entente interdépartementale pour la démoustication
CEREGE = Centre européen de recherche et d'enseignement des géosciences de l'environnement	

EPA = Etablissement public administratif

EPCI = Etablissement public de coopération intercommunale

EPF = Etablissement public foncier

FPRNM = Fonds de prévention des risques naturels majeurs

GIP = Groupement d'intérêt public

HDR = Habilitation à diriger des recherches

HLM = Habitation à loyer modéré

IFEN = Institut français de l'environnement

IMEP = Institut méditerranéen d'écologie et de paléo-écologie

INEA = Ingénieur-conseil, nature, environnement, aménagements

JO = Journal officiel

JOAN = Journal officiel de l'Assemblée nationale

LAMETA = Laboratoire montpellierain d'économie théorique et appliquée

LGDJ = Librairie générale de droit et de jurisprudence

MAReL = Méthode d'anticipation du recul du littoral

MEDDE = Ministère de l'écologie, du développement durable et de l'énergie

MEDTL = Ministère de l'écologie, du développement durable, des transports et du logement

MEEDDM = Ministère de l'écologie, de l'énergie, du développement durable et de la mer

ONML = Observatoire national de la mer et du littoral

OPAC = Opération public d'aménagement et de construction

PLU = Plan local d'urbanisme

POS = Plan d'occupation des sols

PPL = Proposition de loi

PPRL = Plans de prévention des risques littoraux

PPRN = Plan de prévention des risques naturels

PSMV = Plan de sauvegarde et de mise en valeur

PSR = Plan de submersions rapides

PUAM = Presses universitaires d'Aix-Marseille

QPC = Question prioritaire de constitutionnalité

RFDA = Revue française de droit administratif

RTD Civ. = Revue trimestrielle de droit civil

SCI = Société civile immobilière

SCoT = Schéma de cohérence territoriale

SHOM = Service hydrographique et océanographique de la marine

SMVM = Schéma de mise en valeur de la mer

TA = Tribunal administratif

ZART = Zone d'activité résiliente et temporaire

Sommaire

REMERCIEMENTS	3
LISTE DES ABREVIATIONS	5
SOMMAIRE.....	7
INTRODUCTION.....	9
LE LITTORAL, UN TERRITOIRE A RISQUE	12
POLITIQUES PUBLIQUES, RISQUES LITTORAUX ET RELOCALISATION	14
MISE EN PLACE D'UNE STRATEGIE DE REcul DE L'URBANISME, UNE REALITE DIFFICILE.....	20
PARTIE I : DES MECANISMES JURIDIQUES ACTUELS PEU ADAPTES A LA MISE EN PLACE DE DEMARCHES DE DELOCALISATION	23
I.1. DES OUTILS POUR CONTRAINDRE L'URBANISATION DU LITTORAL.....	23
I.2. DES OUTILS POUR PERMETTRE LE TRANSFERT DE LA PROPRIETE INAPPROPRIES AU TRANSFERT RAPIDE D'URBANISATION.....	30
PARTIE II : DES NOUVEAUX MECANISMES JURIDIQUES A DEVELOPPER POUR FACILITER L'ACQUISITION DES BIENS SOUMIS AUX RISQUES LITTORAUX	47
II.1. ACQUERIR LA PROPRIETE AU DECES DU PROPRIETAIRE, UN PROCESSUS LONG ET INCERTAIN	47
II.2. UNE PROPOSITION DE LOI ATTENDUE POUR FACILITER LES ACQUISITIONS SUR LE LITTORAL MAIS CONTESTABLE	53
II.3. DES DEMEMBREMENTS DU DROIT DE PROPRIETE POUR UNE MEILLEURE ACCEPTABILITE DES PROPRIETAIRES DE LA DELOCALISATION ET FACILITER L'ACQUISITION A TERME.....	63
CONCLUSION	77
BIBLIOGRAPHIE.....	79
TABLE DES ANNEXES	89
TABLE DES FIGURES ET DES TABLEAUX.....	89
TABLE DES MATIERES	90

Introduction

On le sait, le littoral occupe une place majeure en France : son linéaire côtier est estimé par le Service Hydrographique et Océanographique de la Marine (SHOM) à près de 5800 km¹ pour la France métropolitaine².

En outre, cet espace est aussi important en matière de démographie puisqu'on recensait, en 2010, 6,16 millions d'habitants sur les communes littorales métropolitaines³, ce qui représentait environ 10% de la population française. La densité de population y est élevée, avec une moyenne de 285 habitants par kilomètre carré dans les communes littorales, contre une moyenne nationale à 116 habitants par kilomètre carré en 2010⁴. Mais aux yeux de la population, le littoral représente des espaces de loisirs, de détente et ainsi lui renvoie une image globalement positive⁵. Elle ne se rend pas toujours compte corrélativement des risques littoraux⁶. Si la culture du risque lié au littoral est de nos jours peu présente dans les esprits, elle a pourtant été plus prégnante par le passé ; les populations littorales anciennes semblaient avoir cette culture du risque en transmettant la mémoire des tempêtes et inondations. Ces risques étaient connus et survenaient couramment, ce qui entretenait la conscience du risque dans l'esprit des habitants du littoral et de leur vulnérabilité, comme en témoignent d'ailleurs certains travaux historiques en la matière⁷.

De plus, le littoral français génère un flux touristique conséquent. La capacité d'accueil est forte sur le littoral puisque la densité de lits touristiques au kilomètre carré s'élève à 361, pour une moyenne nationale à 37⁸. Ce tourisme pèse d'ailleurs fortement dans l'économie des

¹ Ce chiffre varie selon les sources. Le SHOM explique qu'il n'y a pas de définition absolue pour mesurer la longueur d'un trait de côte. En France, le problème est celui dit de « fractal ». Il s'explique par le fait qu'il est impossible de suivre le périmètre exact du trait de côte ; le linéaire s'élèverait sinon à une distance beaucoup trop importante. Voir note du SHOM : <http://www.shom.fr/les-activites/projets/delimitations-maritimes/espaces-francais/> (consulté le 21/02/2018)

² D'après les estimations du SHOM de 1999, disponible sur : <http://www.shom.fr/les-activites/projets/delimitations-maritimes/espaces-francais/> (consulté le 09/03/2018)

³ D'après les données INSEE 2010, disponible sur : <http://www.onml.fr/chiffres-cles/cadrage-general/demographie-occupation-du-sol-et-logement/> (consulté le 21/02/2018)

⁴ Institut National de la Statistique et des Etudes Economiques (INSEE) et Service de l'Observation et des Statistiques (SOeS) (2009), *Démographie et économie du littoral* (22 pages), spéc. p.2

⁵ *Ibid*

⁶ Ministère de l'Ecologie, du Développement Durable et de l'Energie (MEDDE) (2015), *Vers la relocalisation des biens, actes du séminaire national de restitution* (72 pages), spéc. p.14

⁷ Athimon E., Maanan M., Sauzeau T. et Sarrazin J.-L. (2016), « Vulnérabilité et adaptation des sociétés littorales aux aléas météo-marins entre Guérande et l'île de Ré, France (XIV^e – XVIII^e siècle) », *Vertigo*, Vol. 16 n°3, spéc. p.18

⁸ Direction Générale des Entreprises (DGE), disponible sur : <https://www.entreprises.gouv.fr/tourisme/tourisme-littoral> (consulté le 09/03/2018)

cantons littoraux puisqu'il engendre 8,5% des emplois⁹. Rappelons aussi que « *le tourisme génère près de 50% de la valeur ajoutée de l'économie maritime métropolitaine* »¹⁰.

Si la situation de la zone littorale française est connue, il s'agit de préciser, néanmoins, les contours de la notion même de littoral. Le dictionnaire Larousse l'envisage comme étant la « *zone sinueuse où s'établit le contact entre la mer ou un lac et la terre* »¹¹. Cette définition restant floue, elle ne permet pas de déterminer avec précision les zones incluses dans le littoral. D'autres définitions existent en fonction du domaine d'études s'en ayant emparé. D'un point de vue de la biologie par exemple, le littoral se caractérise par « *l'espace occupé par les espèces végétales liées à la zone intertidale* »¹². Les économistes considèrent, de leur côté, le littoral comme « *les territoires participant directement à l'économie maritime* »¹³.

En droit, si le terme *littoral* n'est pas défini, les communes littorales sont, en revanche, visées à l'article L. 321-2 du Code de l'environnement. Cet article, apparu grâce à la « loi Littoral » du 3 Janvier 1986, envisage comme étant littorales, d'une part les communes « *riveraines des mers et océans, des étangs salés, des plans d'eau intérieurs d'une superficie supérieure à 1 000 hectares* » (al. 1^{er}), et d'autre part, celles « *riveraines des estuaires et des deltas lorsqu'elles sont situées en aval de la limite de salure des eaux et participent aux équilibres économiques et écologiques littoraux* » (al. 2nd). Un bilan de l'application de la loi Littoral réalisé en 2007 par la Délégation interministérielle à l'aménagement et à la compétitivité des territoires (DIACT) dénombrait 884 communes françaises métropolitaines et 94 communes françaises en Outre-mer au sens de l'alinéa premier¹⁴. Les communes ciblées par le second alinéa ont été précisées dans les décrets n°2004-309 et n°2004-311 du 29 Mars 2004 qui en ont fixé une liste. L'approche juridique s'est donc fondée sur des critères spatiaux pour définir les communes littorales.

À une échelle locale et dans une approche plus géographique, certains textes législatifs retiennent davantage le terme de rivage et non celui de littoral.

⁹ INSEE et SOeS (2009), *Démographie et économie du littoral* (22 pages), spéc. p.14, PDF disponible sur : <https://www.insee.fr/fr/statistiques/1379044>

¹⁰ *Idem*, spéc. p.14

¹¹ Larousse, disponible sur : <http://www.larousse.fr/dictionnaires/francais/littoral/47506> (consulté le 06/03/18)

¹² ONML, disponible sur : <http://www.onml.fr/articles/la-notion-de-littoral-terrestre/> (consulté le 06/03/2018)

¹³ *Ibid*

¹⁴ Délégation interministérielle à l'aménagement et à la compétitivité des territoires (DIACT) (2007), *Bilan de la loi Littoral et des mesures en faveur du littoral*, DIACT

Or, tout comme le littoral, le rivage reçoit différentes définitions selon le domaine d'étude l'envisageant. Ainsi des auteurs définissent géographiquement le rivage comme étant « *la zone de balancement des marées, ou estran, correspondant à l'espace recouvert par les flots à chaque marée haute* »¹⁵ tout en donnant également une définition juridique du rivage. Cette définition a néanmoins évolué au fil des textes ; la première date d'une ordonnance de Colbert de 1681¹⁶. La dernière définition en date provient d'un arrêt du Conseil d'Etat, en 1973, qui a fixé la limite du rivage « *jusqu'où les plus hautes mers peuvent s'étendre, en l'absence de perturbations météorologiques exceptionnelles* »¹⁷. Cet arrêt a d'ailleurs été consacré par la suite dans le Code Général des Propriétés des Personnes Publiques (CG3P) à l'article L. 2111-4, comme élément de définition. Il semble également qu'aucune différence ne puisse être faite entre le rivage naturel et le rivage artificialisé¹⁸. La figure 1 ci-dessous schématise la notion de rivage.

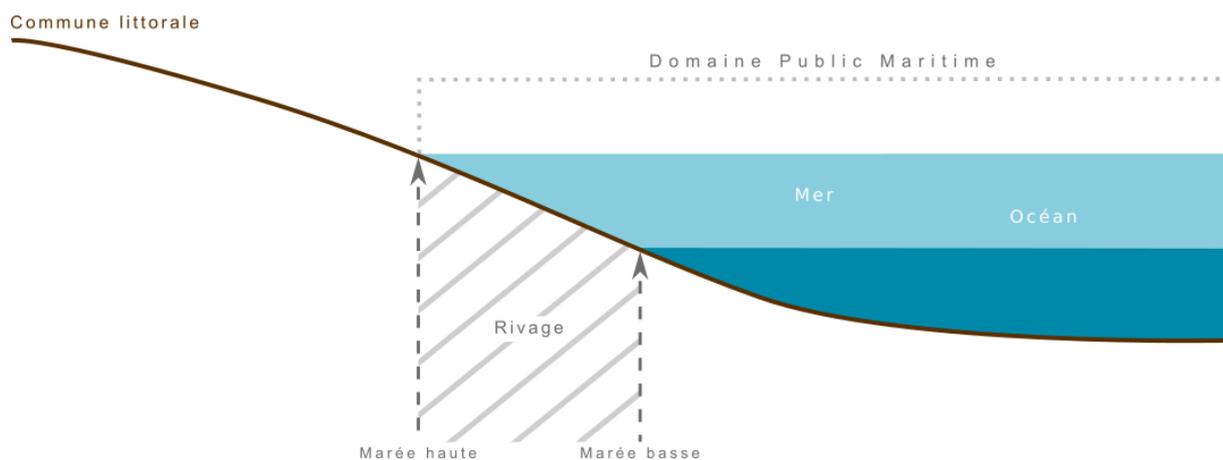


Figure 1: Définition du rivage (Michaud, 2018)

¹⁵ Coulombié H. et Le Marchand C. (2009), *Droit du littoral et de la montagne*, Lexis Nexis Litec, coll. Litec Professionnel, spéc. p.193

¹⁶ *Idem*, spéc. p.194

¹⁷ CE, 12 Octobre 1973, n°86682 88545 89200, Kreitmann

¹⁸ Coulombié H. et Le Marchand C. (2009), *Droit du littoral et de la montagne*, Lexis Nexis Litec, coll. Litec Professionnel, spéc. p.9-10 – CE, 10 Mai 1996, n°140799, Société du port de Toga SA et a.

Le littoral, un territoire à risque

Bien que prisées, les côtes françaises font aussi face à plusieurs risques naturels, dont certains sont explicitement envisagés dans les textes de loi. La thématique des risques naturels majeurs est notamment abordée dans plusieurs articles du Code de l'environnement. L'article L. 561-1, apparu suite à l'adoption de la loi Barnier, cite ainsi une série de risques naturels susceptibles de fonder une procédure d'expropriation pour cause d'utilité publique¹⁹, reprenant les risques naturels introduits par une circulaire du 20 juin 1988²⁰. C'est à la suite de la tempête Xynthia de 2010 que la loi du 12 juillet 2010, dite Grenelle 2, a étendu la liste des risques prévus dans l'article aux « *crues torrentielles ou à montée rapide ou de submersion marine* ». Une autre série de risques naturels devant faire l'objet des plans de prévention des risques²¹ mis en place par la loi Barnier est envisagée par l'article L. 562-1.

Seuls quelques cas de risques naturels sont listés mais aucune définition de la notion n'est donnée. Un auteur a d'ailleurs précisé que malgré l'importance des risques naturels et de leurs enjeux, il n'existe aucune qualification juridique à leur propos²².

Ainsi, il n'existe à ce jour aucune définition juridique propre aux risques littoraux en l'absence d'une définition plus générale des risques naturels. Il convient tout de même d'essayer de construire une telle définition, au sens où les acteurs publics la conçoivent.

La Direction Générale de la Prévention des Risques (DGPR), cite ainsi, à l'occasion de la mise en place des Plans de Préventions des Risques Littoraux (PPRL), différents risques littoraux participant au recul du trait de côte, qu'elle a regroupés en trois catégories :

¹⁹ Art. L. 561-1 du C. de l'environnement : « *Sans préjudice des dispositions prévues au 5° de l'article L. 2212-2 et à l'article L. 2212-4 du code général des collectivités territoriales, lorsqu'un risque prévisible de mouvements de terrain, ou d'affaissements de terrain dus à une cavité souterraine ou à une marnière, d'avalanches, de crues torrentielles ou à montée rapide ou de submersion marine menace gravement des vies humaines, l'Etat peut déclarer d'utilité publique l'expropriation par lui-même, les communes ou leurs groupements, des biens exposés à ce risque, dans les conditions prévues par le code de l'expropriation pour cause d'utilité publique et sous réserve que les moyens de sauvegarde et de protection des populations s'avèrent plus coûteux que les indemnités d'expropriation. [...]* »

²⁰ Circulaire n°88-67 du 20 juin 1988, risques naturels et droit des sols, publié au BO du ministère chargé de la protection de l'environnement, n°88/6, fait suite à la loi n°87-565 du 22 juillet 1987, relative à l'organisation de la sécurité civile, à la protection de la forêt contre l'incendie et à la prévention des risques majeurs.

²¹ Art. L. 562-1 du C. de l'environnement : « *I.- L'Etat élabore et met en application des plans de prévention des risques naturels prévisibles tels que les inondations, les mouvements de terrain, les avalanches, les incendies de forêt, les séismes, les éruptions volcaniques, les tempêtes ou les cyclones. [...]* »

²² Allaire F. (2012), « Risque naturel et droit », *Actualité Juridique Droit Administratif (AJDA)*, pp. 1316-1320, spéc. p.1318

- Le recul des côtes rocheuses et à falaises, souvent appelé « érosion rocheuse ». Ce risque peut être provoqué par différentes actions naturelles : le ruissellement pluvial sur le haut d'une falaise, l'infiltration des eaux de pluie, l'impact des vagues contre le pied de la falaise²³. Cela peut entraîner, à une vitesse plus ou moins rapide selon le type de roche, l'érosion de pans de falaise entiers²⁴.
- Le recul des côtes basses meubles, souvent appelé « érosion dunaire », ainsi que la migration dunaire. Si la côte sableuse est naturellement mouvante, le vent et les vagues contribuent à déplacer encore plus le sable²⁵. Cela se traduit parfois par « *un affaissement des dunes à certains endroits, et par des déplacements massifs de sables* »²⁶.
- La submersion marine. Elle provoque une « *inondation temporaire des zones côtières par la mer dans des conditions météorologiques et de marées défavorables* »²⁷. Rappelons que le Ministère de la Transition écologique et solidaire a estimé que 1,5 millions de français habitaient en zone soumise au risque submersion²⁸.

Nous l'avons vu, le littoral français est ainsi fortement urbanisé alors qu'un quart des côtes françaises (rocheuses, sableuses ou vaseuses) recule en raison de l'érosion, ce qui représente 1 720 km de linéaire côtier en recul²⁹. Quant au risque submersion, il concernerait, selon le Ministère de la Transition écologique et solidaire, 7000km² de zones basses métropolitaines³⁰. On considère que les espaces urbains « *couvrent 22,8% des terres situées à moins de 250m des côtes reculant* »³¹. L'urbanisme des communes littorales se situe donc partiellement sur les espaces proches du rivage et donc une partie de la population française est exposée aux risques littoraux.

²³ Corimat, <https://corimat.net/erosion/> (consulté le 19/06/2018)

²⁴ Direction Générale de la Prévention des Risques (DGPR) (2014), *Guide méthodologique : Plan de prévention des risques littoraux*, 169 pages, spéc. p.31

²⁵ DGPR (2014), *Guide méthodologique : Plan de prévention des risques littoraux*, 169 pages, spéc. p.60

²⁶ Communauté de Communes de la Région d'Audruicq, <http://www.ccra.fr/ccra.asp?IdPage=11993> (consulté le 08/03/18)

²⁷ Ministère de la Transition écologique et solidaire, <https://www.ecologique-solidaire.gouv.fr/risques-littoraux> (consulté le 08/03/2018)

²⁸ *Idem*

²⁹ Institut Français de l'Environnement (IFEN) (2006), « Un quart du littoral recule du fait de l'érosion », *Le 4 pages*, n° 113, spéc. p.4 PDF disponible sur :

http://www.onml.fr/uploads/media/un_quart_du_littoral_reculé_du_fait_de_l_erosion_01.pdf

³⁰ Ministère de la Transition écologique et solidaire, <http://www.statistiques.developpement-durable.gouv.fr/lessentiel/ar/368/0/submersion-marine-lerosion-cotiere.html> (consulté le 08/03/2018)

³¹ Institut Français de l'Environnement (IFEN) (2006), « Un quart du littoral recule du fait de l'érosion », *Le 4 pages*, n° 113, spéc. p.4

Le Ministère de Transition écologique et solidaire estime que « *plus de 250 000 personnes résident à moins de 500 m des côtes en érosion et 200 000 personnes habitent dans la partie des zones basses littorales située à moins d'un kilomètre de la mer, où les risques de submersion sont les plus prégnants* »³². Selon le Groupement d'intérêt public (GIP) Littoral Aquitain, 5400 logements seraient menacés par les risques d'érosion marine et rocheuse pour la seule ex-région Aquitaine, s'il n'y avait aucun ouvrage de protection sur ses côtes³³.

L'enjeu de sécurité publique est donc crucial. Dans ce contexte, quelles ont été les politiques publiques mises en place pour appréhender ces risques littoraux ?

Politiques publiques, risques littoraux et relocalisation

Si la prise de conscience de l'existence des risques naturels est assez ancienne, les risques littoraux ne sont apparus que récemment au sein des politiques publiques. Ainsi, l'Etat français essaye, depuis plusieurs dizaines d'années, de les intégrer progressivement dans ses différentes politiques.

On sait qu'un des grands apports dans la politique de gestion des risques est la loi Barnier³⁴ du 2 février 1995 qui a tout d'abord amené à la création des Plans de Prévention des Risques Naturels Prévisibles (PPRNP)³⁵. Ces plans concernent les « *risques naturels prévisibles tels que les inondations, les mouvements de terrain, les avalanches, les incendies de forêt, les séismes, les éruptions volcaniques, les tempêtes ou les cyclones* », d'après l'article L. 562-1 du Code de l'environnement. Les PPRNP « *ont pour objectif de réduire l'exposition au risque ainsi que la vulnérabilité des biens et des personnes* »³⁶. Ce sont des outils incitatifs puisqu'ils permettent une meilleure indemnisation en cas de survenance d'un risque, reconnu par la suite comme catastrophe naturelle, lorsque la commune est couverte par un PPRNP³⁷.

Si le risque de submersion marine n'est pas écrit dans l'article L. 562-1 du Code de l'Environnement cité précédemment, il ne l'exclut pas pour autant puisque ce dernier s'inscrit

³² Ministère de la Transition écologique et solidaire, <https://www.ecologique-solidaire.gouv.fr/littoral-tres-prise> (consulté le 15/03/2018)

³³ GIP littoral aquitain, <http://www.littoral-aquitain.fr/gestion-bande-cotiere/risque-erosion> (consulté le 14/03/2018)

³⁴ 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

³⁵ Les PPRNP sont codifiés à l'article L.562-1 du Code de l'Environnement.

³⁶ Ministère de la Transition écologique et solidaire, <https://www.ecologique-solidaire.gouv.fr/prevention-des-risques-naturels> (consulté le 10/03/2018)

³⁷ Voir l'article A. 125-1 du Code des Assurances et ses annexes.

dans le risque inondation. Dès l'instauration de la loi Barnier, certaines communes littorales avaient mis en place des PPRNP pour le risque de submersion existant sur leur territoire. Mais la tempête Xynthia de 2010 a fait prendre conscience à l'Etat qu'il était nécessaire qu'un plus grand nombre de communes littorales en viennent à posséder désormais un plan de prévention des risques littoraux (PPRL). Ainsi, une circulaire du 2 août 2011 a présenté en annexe une liste des communes devant se doter d'un PPRL³⁸. Cette même loi Barnier a aussi étendu le champ d'application des procédures d'expropriation à certains risques naturels. Cet apport fût majeur puisque, avant ce texte, il était seulement possible d'empêcher de nouvelles constructions en zone à risque mais aucun outil juridique n'existait pour réduire les risques à court terme, et donc indirectement pour reloger la population habitant dans ces zones à risque³⁹. Afin de financer ces nouvelles procédures d'expropriation pour risques majeurs, la loi avait aussi créé le Fonds de Prévention des Risques Naturels Majeurs (FPRNM), couramment appelé « Fonds Barnier », et codifié à l'article L.561-3 du Code de l'Environnement. Le champ d'application du FPRNM a depuis été élargi entre autres au co-financement des procédures d'acquisition amiable, aux travaux de protection dans les zones soumises à ces risques naturels ou aux démarches d'information.

Après avoir pris en 2006 une circulaire expliquant l'importance de l'anticipation et de l'adaptation au changement climatique dans les zones côtières⁴⁰, le Ministère de l'Ecologie, de l'Energie, du Développement Durable et de la Mer (MEEDDM) a publié, en 2009, un guide national de gestion intégrée du trait de côte présenté comme le premier du genre et « *permettant d'aider les communes et les services de l'Etat à favoriser une approche durable de la gestion du trait de côte* »⁴¹. Ce guide fixe quatre grandes stratégies de gestion du trait de côte :

- « *Suivre l'évolution naturelle là où les enjeux ne justifient pas une action ;*
- *Intervenir de façon limitée en accompagnant les processus naturels ;*
- *Organiser le repli des constructions derrière une nouvelle ligne de défense naturelle ou aménagée ;*
- *Maintenir le trait de côte. »*⁴²

³⁸ Circulaire du 2 Août 2011 relative à la mise en œuvre des plans de prévention des risques naturels littoraux (non paru au Journal Officiel)

³⁹ Legrand H. (1996), « La loi du 2 février 1995 et la prévention des risques naturels », *RFDA*, pp. 228-233, spéc. p.228

⁴⁰ Deboudt P., 2010, « Vers la mise en œuvre d'une action collective pour gérer les risques naturels littoraux en France métropolitaine », *Cybergeo*, n°491, spéc. p.19

⁴¹ MEEDDM (2009), *A l'interface entre terre et mer : la gestion du trait de côte*, 32 pages, spéc. p.5

⁴² *Idem*, spéc. p.14-17

Ces stratégies de gestion s'accompagnent de conseils sur les études à développer, les outils de suivi à mettre en place, les différentes techniques de défense à disposition et sur la mise en place d'une gestion dynamique⁴³.

Ces différentes évolutions montrent que, si la prise de conscience de l'existence de risques naturels est assez ancienne, les risques littoraux sont néanmoins apparus récemment au sein des politiques.

Suite à la tempête Xynthia survenue en 2010, les pouvoirs publics ont pris conscience de la nécessité d' « *assurer la sécurité des personnes dans les zones exposées aux phénomènes brutaux de submersions rapides* »⁴⁴ et ont mis en place, dès 2011, le Plan de Submersions Rapides (PSR). Traitant des risques de submersions marines, d'inondations par ruissellement ou de crues soudaines et de ruptures de digues fluviales ou maritimes, il a permis de définir 80 actions, articulées en 4 axes afin de contribuer « *à la maîtrise de l'urbanisation et l'adaptation du bâti existant, à l'amélioration de la connaissance des aléas et des systèmes de surveillance ou de prévision, de vigilance et d'alerte, à la fiabilité des ouvrages et des systèmes de protection et à l'amélioration de la résilience des populations* »⁴⁵. Le PSR a, entre autres, permis d'accélérer la mise en place des PPRL sur les communes littorales⁴⁶.

Mais c'est en 2012, toujours suite à cette prise de conscience, que le terme de « relocalisation » fait sa première apparition dans les documents du ministère de l'environnement. Cette idée s'insère d'ailleurs dans la stratégie d'organisation du repli des constructions développée dans le guide de 2009. Le gouvernement semble avoir mesuré l'importance « *de disposer, sur tout le littoral, d'une vision à moyen et long terme de l'évolution du trait de côte permettant un aménagement durable et équilibré de ces territoires soumis à une forte pression démographique* »⁴⁷. Pour cela, a été mise en place une stratégie nationale de gestion intégrée du trait de côte, au travers d'un premier programme d'action intitulé « Vers la relocalisation des activités et des biens », pour les années 2012 à 2015. Différents axes y ont été développés, la principale nouveauté étant l'évolution vers une doctrine de recomposition

⁴³ *Idem*, spéc. p.19-27

⁴⁴ Ministère de l'Ecologie, du Développement durable, des Transports et du Logement (MEDTL) (2011), *Plan submersions rapides*, 80 pages, spéc. p.5

⁴⁵ MEDTL (2017), *Bilan du Plan submersions rapides*, 21 pages, spéc. p.3

⁴⁶ *Ibid*

⁴⁷ Géolittoral, <http://www.geolittoral.developpement-durable.gouv.fr/strategie-nationale-de-gestion-integree-du-trait-r434.html>

spatiale⁴⁸. Ce programme a d'ailleurs été reconduit pour les années 2017 à 2019 avec des idées similaires mais plus abouties. Ainsi l'idée novatrice du premier programme a évolué pour devenir « *Développer les démarches expérimentales sur les territoires littoraux pour faciliter la recomposition spatiale* »⁴⁹.

Aussi appelée « recul » ou « repli stratégique », la relocalisation « *consiste à déplacer, à reculer les activités et les biens sur le territoire à une distance suffisante, vers l'arrière-pays, afin de les mettre à l'abri des risques qu'ils peuvent encourir face à la mer, à court ou à long terme* »⁵⁰. L'objectif de cette démarche est d' « *extraire les enjeux de la bande d'aléa* »⁵¹ en retirant préventivement les biens et activités avant qu'ils ne soient détruits par ce risque⁵². Elle constitue donc une alternative aux techniques classiques de gestion du trait de côte⁵³.

Les projets de relocalisation incluent une phase de délocalisation des biens qui nécessite une étape d'acquisition des biens par l'acteur public porteur du projet puis de déconstruction de ces derniers⁵⁴. Viennent ensuite les phases de réinstallation des populations et de renaturation des zones déconstruites⁵⁵.

Dans cette lignée, le MEDDE lançait, toujours en 2012, un appel à projet nommé « *Expérimentation de la relocalisation des activités et des biens : recomposition spatiale des territoires menacés par les risques littoraux* », qui avait pour objectif « *d'encourager, lorsque nécessaire, la mise en œuvre de démarches pilotes de relocalisation des activités et des biens, tout en maintenant le dynamisme des territoires* »⁵⁶. La finalité était aussi, à l'issue du programme, de s'inspirer des projets pour proposer une méthodologie globale à suivre,

⁴⁸ MEDTL (2012), *Stratégie nationale de gestion intégrée du trait de côte - Vers la relocalisation des activités et des biens*, 20 pages, spéc. p.14

⁴⁹ Ministère de l'Environnement, de l'Energie et de la Mer (2017), *Stratégie nationale de gestion intégrée du trait de côte – Programme d'actions 2017-2019*, 28 pages, spéc. p.18

⁵⁰ Ministère de l'Ecologie, du Développement durable, des Transports et du Logement (2012), *Stratégie nationale de gestion intégrée du trait de côte – vers la relocalisation des activités et des biens*, 20 pages, spéc. p.15

⁵¹ GIP littoral aquitain (2012), *Guide de l'action locale*, 114 pages, spéc. p.5

⁵² GIP littoral aquitain (2015), *Relocalisation des biens et activités en Aquitaine – Enseignements et problématiques*, 2 pages, spéc. p.1

⁵³ Guéguen A. et Renard M. (2017), « La faisabilité d'une relocalisation des biens et activités face aux risques littoraux à Lacanau », *Sciences Eaux & Territoire*, no. 23, pp. 26-31, spéc. p.26

⁵⁴ André C., Rey-Valette H., Sauboua P. et Schauner G. (2014), *Quelles stratégies d'adaptation des territoires littoraux à la montée du niveau de la mer ? Modalités de mise en œuvre et de financement de la relocalisation des activités et des biens – SOLTER*, 44 pages, spéc. p.17

⁵⁵ Balouin Y. et Rey-Valette H. (2015), *SOLTER – Solidarités territoriales et résilience du littoral à la submersion marine*, 20 pages, spéc. p.14

⁵⁶ MEDDE (2013), *Vers la relocalisation des biens, séminaire national de lancement*, 36 pages, spéc. p.5

s'adaptant à différentes localités, lors d'un processus de relocalisation des activités et des biens⁵⁷.

Cet appel à projet a donné lieu, en juin 2015, à un séminaire de restitution qui a permis de mettre en lumière certains problèmes. Hormis la population qui ne semble pas prête, pour le moment, à accepter un projet de délocalisation et de relocalisation des biens sur son territoire, une autre difficulté largement soulevée par les acteurs a été celle du coût financier des projets de relocalisation. Ce coût est important : par exemple, dans la commune de Lacanau située sur la côte aquitaine, la seule acquisition des biens, sans parler des projets de relocalisation, a été estimée à 302 M€⁵⁸. Le maire de la commune de Vias (34) précise, quant à lui, que « *pour financer des investissements coûteux quand on n'a pas assez d'argent public, il faut inventer le modèle économique qui permette de trouver les ressources à l'intérieur du projet lui-même* »⁵⁹.

Outre ces freins financiers, les outils juridiques actuels semblent aussi gêner l'avancement des projets. La « loi Littoral » est ainsi parfois évoquée comme un obstacle à la relocalisation puisqu'elle contraint l'urbanisme des communes littorales et ne permettrait pas de transférer l'ensemble des biens à relocaliser⁶⁰. Des maires citent également à titre d'illustration les nombreux plans d'urbanisme venant contraindre l'implantation des constructions nouvelles⁶¹ et donc empêcher les possibilités de relocalisation.

Le droit actuel semble ainsi mal refléter cette idée d'anticipation à long terme, puisque qu'il ne permet d'employer certaines procédures nécessaires au recul de l'urbanisation que dans des situations d'urgence ou bien lorsque le risque est proche. Ainsi tous les acteurs s'accordent à dire que les outils actuels nécessitent des changements aussi bien sur le plan économique que juridique.

Le dernier apport en matière de gestion du littoral est un décret du 23 février 2017 qui a donné lieu à la rédaction d'un document intitulé *Stratégie nationale pour la mer et le littoral*, il s'articule autour de « *quatre grands objectifs de long terme complémentaires et indissociables* :

- *La transition écologique pour la mer et le littoral*
- *Le développement de l'économie bleue durable*

⁵⁷ MEDDE (2013), *Vers la relocalisation des biens, séminaire national de lancement*, 36 pages, spéc. p.5

⁵⁸ *Idem*, spéc. p.27

⁵⁹ *Idem*, spéc. p.51

⁶⁰ MEDDE (2013), *Vers la relocalisation des biens, actes du séminaire national de restitution*, 72 pages, spéc. p.49

⁶¹ *Idem*, spéc. p.23

- *Le bon état écologique du milieu marin et la préservation d'un littoral attractif*
- *Le rayonnement de la France »⁶²*

Un item, consacré aux risques littoraux et à l'adaptation face à ces risques, est intitulé « *Préserver les sites, les paysages et le patrimoine* »⁶³. Il s'agit « *de planifier maintenant et de préparer les acteurs à la mise en œuvre de la relocalisation à long terme des activités et des biens exposés aux risques littoraux, dans une perspective de recomposition de la frange littorale, et ce même si des mesures transitoires sont mises en œuvre* »⁶⁴. Si l'idée de relocalisation se renforce donc, peu de détails sont néanmoins donnés quant à la manière de mettre en place cette stratégie.

Le législateur a, de son côté, commencé aussi à appréhender le problème comme en attestent les nombreuses propositions de lois déposées. Ainsi, ont été présentées :

- Au Sénat, une proposition de loi relative à la loi Littoral, le 21 janvier 2014 par O. Herviaux et J. Bizet ;
- A l'Assemblée Nationale, une proposition de loi portant adaptation des territoires littoraux au changement climatique, le 13 juillet 2016 par B. Le Roux, P. Got et C. Berthelot ;
- Au Sénat, une proposition de loi relative au développement durable des territoires littoraux, le 13 septembre 2017 par M. Vaspart et plusieurs de ses collègues ;
- Au Sénat, une proposition de loi visant à instaurer un régime transitoire d'indemnisation pour les interdictions d'habitation résultant d'un risque de recul du trait de côte, le 16 février 2018 par R. Carton, L. Harribey et P. Madrelle.

On observe bien au fur et à mesure des politiques dévoilées par l'Etat français que l'idée de relocalisation s'affine même si les mesures concrètes restent rares. Plusieurs aménageurs ont d'ailleurs constaté des incohérences entre les objectifs annoncés et le droit positif, freinant la mise en place de tels projets de délocalisation et de relocalisation. Des problèmes liés au manque d'outils juridiques s'en dégagent ainsi que le manque de moyens financiers pour réaliser ces projets. Seules des grandes orientations sont définies par les rapports ministériels et aucune loi n'est venue, pour le moment, compléter ces orientations par des outils plus adaptés.

⁶² Ministère de la Transition écologique et solidaire (2017), *Stratégie nationale pour la mer et le littoral*, 56 pages, spéc. p.5

⁶³ *Idem*, spéc. p.21

⁶⁴ *Idem*, spéc. p.21

Mise en place d'une stratégie de recul de l'urbanisme, une réalité difficile

Pour passer d'une politique de lutte contre les risques littoraux à une politique d'adaptation aux risques, l'Etat a préconisé de reculer l'urbanisation dans les espaces non-menacés par ces risques⁶⁵. Ce recul doit alors se traduire par un « *déplacement des infrastructures et une restauration du système littoral* »⁶⁶ afin de mettre en sécurité les personnes mais aussi de « *redonner un espace de respiration aux écosystèmes littoraux et réduire ainsi durablement les risques* »⁶⁷.

Comme nous l'avons indiqué, le recul stratégique de l'urbanisation consiste en deux grandes étapes : la délocalisation des biens et leur relocalisation sur un espace éloigné des risques.

Plus précisément, la délocalisation consiste en la déconstruction des biens et la renaturation des zones déconstruites⁶⁸. Cette déconstruction sera généralement synonyme de démolition pour les bâtiments en dur mais pourra être un simple déplacement pour le bâti léger ou démontable. D'ailleurs, certains ne parlent pas de délocalisation mais de déplacement des biens, « *lorsque le bien ou l'activité est déplacé à proximité de son point d'origine sans procéder initialement à sa démolition* »⁶⁹ et de suppression « *lorsque les personnes sont évacuées de leurs biens, les biens démolis et/ou les activités supprimées, sans qu'aucune action volontariste de réimplantation sur le territoire littoral ne soit menée* »⁷⁰.

Suite à la suppression des enjeux du périmètre de vulnérabilité, y compris des ouvrages de protection s'ils existent, le trait de côte serait renaturé afin de rééquilibrer sa position naturelle⁷¹ grâce à des programmes de restauration écologique⁷². Cela devrait permettre, selon les rapports,

⁶⁵ MEDTL (2012), *Stratégie nationale de gestion intégrée du trait de côte – Vers la relocalisation des activités et des biens*, 20 pages, spéc. p.14

⁶⁶ Ministère de l'Ecologie, de l'Energie, du Développement durable et de la Mer (MEEDM) (2009), *A l'interface entre terre et mer : la gestion du trait de côte*, 32 pages, spéc. p.16

⁶⁷ Guéguen A. et Renard M. (2017), « La faisabilité d'une relocalisation des biens et activités face aux risques littoraux à Lacanau », *Sciences Eaux & Territoire*, n°23, pp. 26-31, spéc. p.26

⁶⁸ MEEDM (2009), *A l'interface entre terre et mer : la gestion du trait de côte*, 32 pages, spéc. p.16

⁶⁹ GIP littoral aquitain (2012), *Guide de l'action locale*, 114 pages, spéc. p.5

⁷⁰ *Idem*, spéc. p.5

⁷¹ GIP Littoral Aquitain (2015), *La relocalisation des activités et des biens en Aquitaine #2 | Site atelier de Lacanau #2.15 | Synthèse et conclusion de l'étude de faisabilité de la relocalisation*, 116 pages, spéc. p.89

⁷² CEJU, CEREGE, IMEP, RESSOURCE et EHESS (2011), *Vuligam – Rapport final*, coordonné par Lambert M.-L., 99 pages, spéc. p.57

que le trait de côte retrouve sa fonction première de « zone tampon » et de protection naturelle contre la mer, dans le cas des littoraux sableux par exemple⁷³.

Outre la délocalisation, le recul de l'urbanisme présent sur le trait de côte doit s'assortir de la relocalisation pour pouvoir offrir à la population déplacée une possibilité de se réimplanter. Mais cette relocalisation doit aussi permettre le maintien des enjeux, notamment économiques, qui font vivre la population sur son territoire⁷⁴. Elle désigne donc « *le repli lorsque, après une phase d'évacuation des personnes et de démolition du bien et/ou de suppression des activités (correspondant à la notion de suppression développée ci-avant), une action volontariste de réimplantation est menée sur le territoire.* »⁷⁵. Les biens et activités constituant ces activités à relocaliser représentent généralement une surface importante à recréer en urbanisation nouvelle. Pour cela, le porteur du projet de relocalisation doit acquérir des réserves foncières pour permettre de réimplanter le bâti déconstruit et donc de reloger la population déplacée⁷⁶.

Le problème se pose actuellement quant à la phase de déconstruction préventive des biens en vue de leur délocalisation car pour pouvoir déconstruire, il est essentiel que le porteur du projet arrive à maîtriser le foncier menacé. La maîtrise du foncier passe essentiellement par la propriété, donc que le porteur du projet en soit propriétaire ou le devienne, mais elle pourrait aussi se traduire par des restrictions sur le foncier. En effet, il n'est pas envisageable de demander au propriétaire particulier de déconstruire son bien puisqu'aucun dispositif juridique ne permet « *d'obliger la déconstruction préventive et programmée d'un bien sous la responsabilité de son propriétaire* »⁷⁷. Le porteur du projet de délocalisation et de relocalisation va donc devoir acquérir l'ensemble des biens menacés pour pouvoir assurer leur délocalisation au terme du projet.

⁷³ André C., Rey-Valette H., Sauboua P. et Schauner G. (2014), *Quelles stratégies d'adaptation des territoires littoraux à la montée du niveau de la mer ? Modalités de mise en œuvre et de financement de la relocalisation des activités et des biens – SOLTER*, 44 pages, spéc. p.8

⁷⁴ Renard M. (2016), « Enjeux fonciers de la relocalisation des activités et des biens menacés par des risques littoraux », *Sciences Eaux et Territoires*, No. 19, pp. 50-55, spéc. p.51

⁷⁵ GIP littoral aquitain (2012), *Guide de l'action locale*, 114 pages, spéc. p.5

⁷⁶ André C., Rey-Valette H., Sauboua P. et Schauner G. (2014), *Quelles stratégies d'adaptation des territoires littoraux à la montée du niveau de la mer ? Modalités de mise en œuvre et de financement de la relocalisation des activités et des biens – SOLTER*, 44 pages, spéc. p.15

⁷⁷ GIP Littoral Aquitain (2015), *La relocalisation des activités et des biens en Aquitaine #2 | Site atelier de Lacanau #2.15 | Synthèse et conclusion de l'étude de faisabilité de la relocalisation*, 116 pages, spéc. p.92

Des outils juridiques présents dans les textes permettent actuellement aux acteurs publics d'acquérir la propriété, mais ces derniers ne semblent pas adéquats aux caractéristiques de la délocalisation. C'est pourquoi se pose la question suivante :

En quoi les outils juridiques actuels à disposition des acteurs publics pour acquérir le foncier n'apparaissent pas ou peu adaptés à la délocalisation des biens, et quels seraient les mécanismes à développer pour faciliter cette acquisition ?

Si l'Etat semble défendre sa politique de recul de l'urbanisation du trait de côte depuis plusieurs années, il faudra faire le constat que les moyens juridiques actuels semblent, pour le moment, inappropriés à cette politique. D'ailleurs, aucun programme d'anticipation du recul du trait de côte n'a pour le moment été achevé, hormis des procédures d'expropriation réalisées dans l'urgence. Les projets sont, à l'heure actuelle, en phase de réflexion. Certes des outils permettent de limiter l'urbanisation des côtes françaises, mais les outils juridiques d'acquisition des biens ne semblent pas permettre une délocalisation efficace de ces espaces (Partie 1).

Alors que l'Etat attend des initiatives de la part des collectivités locales souhaitant mener à bien un projet de relocalisation, les acteurs publics locaux attendent davantage d'investissements de sa part que ce qu'il ne le fait actuellement. Ces derniers semblent désemparés par la situation car ils se sentent peu soutenus et peu aidés par l'Etat. Selon ces acteurs du territoire, les outils économiques et juridiques à leur disposition ne sont pas adaptés aux projets qu'ils souhaitent mener à bien. Selon eux, « *en conservant les cadres réglementaires, politiques et financiers actuels, on risque fort de déboucher sur une situation chaotique, où la gestion des problèmes n'est pas à la hauteur des enjeux* »⁷⁸. Il y a donc une forte contradiction entre ce que l'Etat préconise, la prévention des risques littoraux par la relocalisation, et les outils qu'il met à la disposition des acteurs locaux pour que leurs projets se concrétisent. Pour entrevoir des solutions permettant de pallier ce manque d'outils juridiques adaptés à la délocalisation, différentes possibilités ont été étudiées pour faciliter l'acquisition des biens par les acteurs publics porteurs du projet (Partie 2). Nous ne nous intéresserons qu'au cas de la France métropolitaine car les départements français d'Outre-mer, de par leur contexte local, social, économique et historique, possèdent des règles spécifiques en matière d'urbanisme⁷⁹.

⁷⁸ GIP Littoral Aquitain (2015), *La relocalisation des activités et des biens en Aquitaine #2 | Site atelier de Lacanau #2.15 | Synthèse et conclusion de l'étude de faisabilité de la relocalisation*, 116 pages, spéc. p.27

⁷⁹ Breton J.-M. (2016), « Tourisme & territoire – Outre-mer – Urbanisme touristique littoral et environnement dans les Antilles françaises », *Juris tourisme*, n°188, pp. 36-41, spéc. p.36

Partie I : Des mécanismes juridiques actuels peu adaptés à la mise en place de démarches de délocalisation

Afin de limiter les constructions en bord de mer, des règles d'urbanisme assez strictes ont été mises en place depuis quelques dizaines d'années. Ces règles ont permis et permettent toujours aujourd'hui de contraindre l'urbanisation des côtes françaises et donc de dissuader certains particuliers de bâtir sur le littoral. Cependant, nous verrons qu'elles n'ont pas été créées pour faire obstacle à toute urbanisation sur ces territoires et donc n'ont pas pu empêcher certaines constructions. Ces outils n'ont pas non plus été conçus dans le but de favoriser la délocalisation des biens faisant face aux risques littoraux (§ I.1).

Le sujet des risques littoraux prenant de l'importance au fil des années, notamment depuis 2010 avec la tempête Xynthia, l'idée de ne plus lutter contre la mer mais plutôt de s'adapter aux risques émerge. Parmi les stratégies de gestion du trait de côte développées pour ne plus lutter contre les risques, l'une d'entre elle consiste à délocaliser les biens situés dans des zones à risque pour ensuite les relocaliser dans une zone reculée. Ainsi, pour pouvoir reculer ou déplacer l'urbanisation qui s'est développée au fil du temps, généralement de manière légale, il est nécessaire que le porteur du projet acquière les biens à risques. Or, différents outils juridiques sont prévus par le Code général des propriétés des personnes publiques. Ils doivent permettre aux personnes publiques d'acquérir des biens immobiliers lorsque cela sera nécessaire pour mener à bien un projet de transfert des biens et des activités situés sur un littoral à risque. Mais tous n'ont pas les mêmes conditions, le même rapport à l'économie, ni le même impact sur le droit de propriété et ils ne seront pas forcément appropriés à un projet de délocalisation des biens (§ I.2). Les acteurs publics sont ceux définis à l'article 1^{er} du CG3P, soit l'Etat, les collectivités territoriales et leurs groupements et les établissements publics.

I.1. Des outils pour contraindre l'urbanisation du littoral

Pour limiter l'urbanisation du littoral et donc par conséquent les biens à délocaliser, des outils d'urbanisme viennent largement contraindre les constructions sur les communes littorales. Tout d'abord la loi « Littoral » vient délimiter trois espaces au sein des communes littorales avec des réglementations d'urbanisme différentes selon la proximité de la mer (§ I.1.1). Ensuite, les Plans de prévention des risques littoraux instituent des zones où il est interdit de construire en raison de leur caractère naturel et peu urbanisé, et d'autres zones déjà

urbanisées où l'urbanisation est autorisée pour densifier ces espaces mais en adaptant les constructions aux risques (§ I.1.2).

1.1.1. Une loi Littoral très restrictive mais n'empêchant pas toute urbanisation

La loi « Littoral » du 3 Janvier 1986 est venue compléter le Code de l'urbanisme en introduisant une série d'articles relatifs au littoral, en vue de le protéger et d'encadrer plus strictement son urbanisation. Pour cela, la loi a instauré trois espaces sur les territoires des communes littorales : la bande littorale des cent mètres (§ I.1.1.1), les espaces proches du rivage (§ I.1.1.2) et l'arrière des communes littorales (§ I.1.1.3). Les deux premiers espaces sont réglementés par un statut particulier qui limite largement leur urbanisation. Enfin, bien que le reste du territoire littoral semble moins contraint par les règles d'urbanisme, son urbanisation s'avère en pratique difficile d'après la jurisprudence. Cela contribue d'ailleurs à rendre difficile la relocalisation des biens sur une même commune littorale.

1.1.1.1. La bande littorale des 100m, une urbanisation largement limitée

« En dehors des espaces urbanisés, les constructions ou installations sont interdites sur une bande littorale de cent mètres à compter de la limite haute du rivage ou des plus hautes eaux pour les plans d'eau intérieurs », d'après l'article L. 121-16 du Code de l'urbanisme. La distance de cent mètres doit être mesurée horizontalement et par rapport aux plus hautes mers connues en l'absence de perturbations météorologiques exceptionnelles⁸⁰. Cet espace est le plus contraint des communes littorales car il est directement en contact avec l'eau. Il est donc impossible d'y construire en dehors des espaces déjà urbanisés. Le Conseil d'Etat a d'ailleurs ajouté que cette inconstructibilité s'applique aussi bien aux installations nouvelles qu'aux extensions d'installations existantes⁸¹.

Ces espaces proches du rivage, où les constructions sont largement restreintes semblent théoriquement les moins urbanisés ce qui impliquerait des espaces à délocaliser moins étendus. On pourrait donc penser qu'il y a moins de biens à délocaliser dans ce secteur, ce qui en réalité n'est pas le cas car les espaces déjà urbanisés avant l'application de cette loi peuvent toujours recevoir des constructions nouvelles.

⁸⁰ CE, 22 Octobre 1999, n°180422 180447, Commune de Pénestin-sur-mer

⁸¹ CE, 21 Mai 2008, n°297744, Ministre des transports, de l'équipement, du tourisme et de la mer

1.1.1.2. Les espaces proches du rivage, un urbanisme mal défini

Cette notion d' « espaces proches du rivage » est évoquée à l'article L. 121-13⁸² du Code de l'Urbanisme, qui informe que l'extension de l'urbanisation y est limitée. Elle doit être justifiée et motivée dans le PLU selon la configuration des lieux et la nécessité d'activités économiques à proximité de l'eau. Mais, comme nous renseigne J.-M. Bécet, professeur émérite en droit public, aucune définition concernant les espaces proches du rivage n'existe dans les textes, seules des jurisprudences sont venues éclairer cette notion⁸³. Ainsi le juge a, par exemple, estimé pour des constructions envisagées dans la commune de Gassin à une distance de 500 à 1000m du rivage « *que ce terrain, bien qu'il soit séparé du rivage par une ligne de crête et par une zone urbanisée, constitue un espace proche du rivage au sens des dispositions précitées de l'article L.146-4-II du Code de l'urbanisme* »⁸⁴. Le projet le plus éloigné du rivage soumis au juge pour appréciation et déclaré comme étant un espace proche du rivage se situait à 1,5km du rivage⁸⁵. A contrario, d'autres projets ont été déclarés comme ne faisant pas partie de l'espace proche du rivage alors qu'ils étaient situés à 350m ou encore 1km du rivage car la topographie et l'urbanisme déjà constitué le justifiaient⁸⁶. La jurisprudence, particulièrement fournie pour cet article, permet de conclure que seule l'appréciation du juge au cas par cas rend possible la définition des espaces proches du rivage.

Ainsi, l'urbanisation des espaces proches du rivage semble aussi largement contrainte par la loi Littoral, bien que la définition de ces espaces soit imprécise. Cela contribue à contenir l'urbanisme du littoral et donc le nombre de biens menacés par des risques littoraux qui devront faire l'objet d'une délocalisation et d'une relocalisation.

1.1.1.3. L'arrière littoral⁸⁷, un espace encore urbanisable ?

Les communes littorales disposent de règles d'urbanisme qui leur sont propres et certaines s'appliquent à l'ensemble du territoire communal, même lorsqu'on dépasse la limite fictive des espaces proches du rivage. L'article L. 121-8 du Code de l'urbanisme, instauré par

⁸² Anciennement article L.146-4 du Code de l'urbanisme

⁸³ Bécet J.-M. (2002), *Le droit de l'urbanisme littoral*, Presse Universitaire de Rennes, spéc. p.130

⁸⁴ CE, 12 février 1993, n°128251 129406, Commune de Gassin

⁸⁵ TA Nice, 24 juin 1997, n°97191, Ecora c/ Commune de Villeneuve-Loubet

⁸⁶ CAA Nantes, 18 avril 2006, n°04NT01390, Société Investimmo Régions et Commune de Varaville et CAA Bordeaux, 16 mai 2011, n°10BX01652, Association du patrimoine rochelais

⁸⁷ Notion extraite de Coulombié H. et Le Coq V. (1994), « La notion et le régime juridique des espaces proches du rivage dans la loi n°86-2 du 3 janvier 1986 », *Revue Française de Droit Administratif* (RFDA), pp. 101-113, spéc. p.101

la loi Littoral, autorise l'extension de l'urbanisation au sein des communes littorales « *soit en continuité avec les agglomérations et villages existants, soit en hameaux nouveaux intégrés à l'environnement* ». Si la notion d'urbanisation en continu est compréhensible, plus d'explications sont nécessaires concernant celle de « hameau nouveau intégré à l'environnement » afin de comprendre les limites de l'urbanisation dans l'arrière littoral.

Pourtant, la notion de « hameau » n'est définie dans aucun code, ni celle de « hameau intégré à l'environnement ». Le ministère de l'Équipement a précisé à ce sujet, lors d'une réponse à une question écrite posée à l'Assemblée Nationale, qu'« *un hameau est un petit groupe d'habitations, pouvant comprendre également d'autres constructions, isolé et distinct du bourg ou du village* »⁸⁸. Celui-ci se caractérise par « *une taille relativement modeste et le regroupement des constructions* »⁸⁹.

Un nombre important de jurisprudences est venu éclairer cette notion. A propos de ces différents arrêts, J.-M. Bécet déduit qu'aucune généralité ne peut être établie, même s'il semble que, pour pouvoir être qualifié ainsi par le juge, le hameau nouveau ne doit pas recouvrir une surface hors œuvre nette de plus de 5000m² ⁹⁰. L'idée d'intégration à l'environnement, toujours selon ce dernier, vise à limiter l'impact visuel du projet sur le paysage de par sa localisation, sa dissimulation par les éléments naturels (topographie, végétation etc.) et le dimensionnement de ses bâtiments⁹¹. Enfin, dans la même réponse ministérielle, il est indiqué que, selon la loi Littoral – comprendre ici l'article L.121-8 du Code de l'urbanisme –, c'est « *la taille de l'opération, appréciée en fonction des traditions locales, ainsi que la qualité du projet qui importent* »⁹².

L'arrière littoral est donc urbanisable d'après les textes mais, en pratique, le juge limite fortement cette urbanisation. Cet espace, bien que plus éloigné de la côte que les deux présentés précédemment, reste donc largement contraint par les règles d'urbanisme.

Dans cet espace, on devrait trouver plus de constructions que dans les deux précédents grâce à sa législation moins contraignante. Mais cela ne devrait pas rendre plus difficile la

⁸⁸ Rép. Min. n°48710, JOAN 4 octobre 2005, spéc. p.9294

⁸⁹ *Idem*, spéc. p.9294

⁹⁰ Bécet J.-M. (2002), *Le droit de l'urbanisme littoral*, Presse Universitaire de Rennes, coll. Didact Droit, spéc. p.68-69

⁹¹ *Idem*, spéc. p.69-70

⁹² Rép. Min. n°48710, JOAN 4 octobre 2005, spéc. p.9294

délocalisation et la relocalisation des biens, car de par sa distance au rivage, on peut penser que les biens situés dans cet espace ne seront pas menacés par les risques littoraux.

On comprend donc que plus un espace se situe à proximité du rivage, moins il sera facile à urbaniser. Si les règles sont assez claires pour la bande des 100m, bien qu'entachées de nombreuses exceptions, elles deviennent plus imprécises lorsque qu'on avance dans l'intérieur des terres. En réalité, aucun texte n'existe pour caractériser physiquement les espaces proches du rivage, ce qui rend leur définition et la définition de l'arrière littoral, qui en dépend, très délicates. Seul le recours au juge administratif permet d'éclaircir ce concept. La figure 2 ci-dessous schématise ces différents espaces explicités précédemment. La loi Littoral est donc un outil d'urbanisme qui vient contraindre fortement l'urbanisation en zone littorale. Le respect de son application permet donc de limiter le nombre de biens menacés par les risques littoraux qui devront être délocalisés puis relocalisés. Mais, en aucun cas cette loi ne permet cette délocalisation puisqu'elle n'a pas été créée pour prendre en compte le recul du trait de côte⁹³, mais elle traite seulement « *de la protection des espaces naturels littoraux et de la lutte contre l'artificialisation des sols* »⁹⁴.

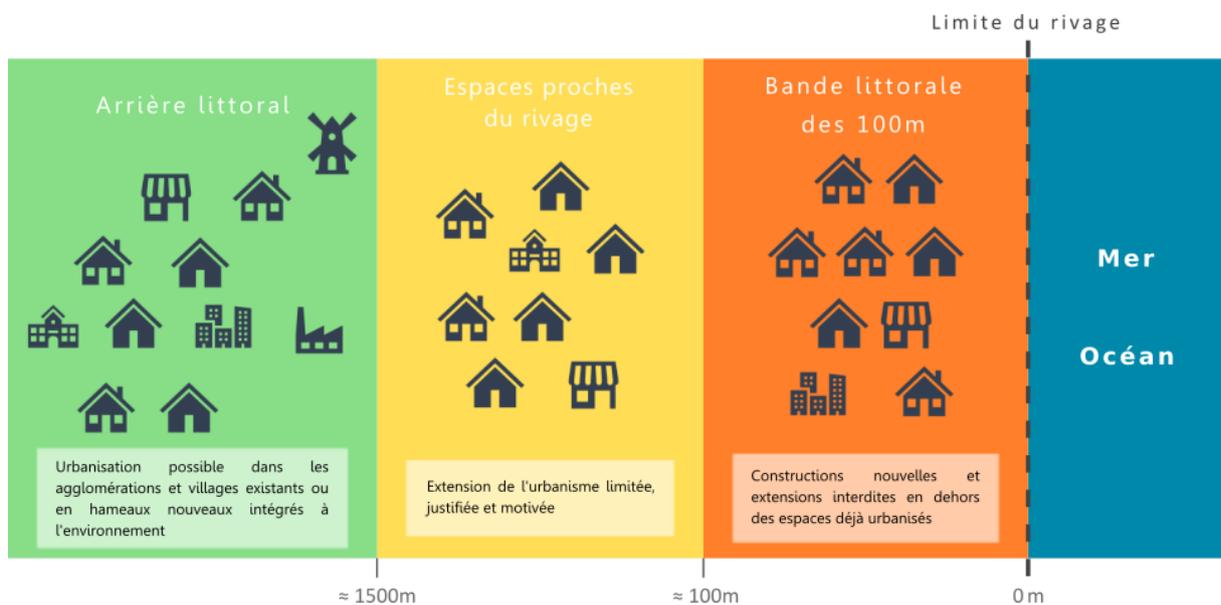


Figure 2: L'urbanisme en commune littorale (Michaud, 2018)

Dans cette même optique, les Plans de prévention des risques littoraux permettent de prévenir l'urbanisation des communes littorales. Ils contribuent aussi à diminuer le nombre de biens construits en zone à risque.

⁹³ JO, Sénat, *Compte rendu intégral*, séance du mardi 30 janvier 2018, pages 646-759, propos de Bérit-Débat C., spéc. p.682

⁹⁴ JO, Sénat, *Compte rendu intégral*, séance du mardi 30 janvier 2018, pages 646-759, propos de Poirson B., spéc. p.692

I.1.2. Le Plan de Prévention des Risques Littoraux, un document d'urbanisme spécifique au littoral

Le littoral étant un espace avec certaines particularités, il est traité à part entière dans les politiques françaises. En plus des documents d'urbanisme communs pouvant s'appliquer à tous les territoires français tels que les PLU, SCOT etc., les Plans de Prévention des Risques Littoraux (PPRL) sont des documents d'urbanisme qui restreignent l'urbanisation spécifiquement sur les communes littorales. Il existe d'autres documents d'urbanisme spécifiques au littoral comme le Schéma de Mise en Valeur de la Mer (SMVM), mais celui-ci n'est pas contraignant, contrairement au PPRL, puisqu'il donne seulement des orientations d'urbanisme en zone littorale⁹⁵.

Ces plans servent à prévenir l'urbanisation littorale en restreignant le nombre de zones urbanisables dans les secteurs à risque. Il permet donc de limiter le nombre de biens menacés, qui devront donc faire l'objet d'un processus de délocalisation et de relocalisation.

Les PPRL sont des cas particuliers des PPRNP, définis par l'article L. 562-1 du Code de l'environnement et introduits par la loi Barnier de 1995. Ils permettent de prendre en compte « *les spécificités liées aux risques littoraux mais également les points d'attention spécifiques au littoral* »⁹⁶. Leur importance a été renforcée, après le passage de la tempête Xynthia, grâce à deux circulaires parues en 2011⁹⁷.

⁹⁵ Créé en 1983, ce document était initialement élaboré à l'initiative de l'Etat. Désormais, les collectivités peuvent être à l'origine de SMVM puisqu'elles peuvent inclure au SCoT un chapitre valant SMVM. D'après l'article L. 141-25 du Code de l'urbanisme, le SMVM sert à préciser « *les vocations de différents secteur de l'espace maritime, les conditions de la compatibilité entre les différents usages de ces derniers, et les conséquences qui en résultent pour l'utilisation des diverses parties du littoral qui sont liées à cet espace* », préciser « *les mesures de protection du milieu marin* », définir « *les orientations et principes de localisation des équipement industriels et portuaires, s'il en est prévu* » et il mentionne « *les orientations relatives aux cultures marines et aux activités de loisirs* ». Ce document a été conçu comme un outil « *de gestion globale du littoral* » abordant « *la question de la comptabilité des nombreux usages de l'espace littoral* ».

Le SMVM est un document d'urbanisme mais il n'a pas à définir les conditions d'urbanisation du secteur car ce sont les SCoT, PLU et cartes communales qui ont cette fonction. En revanche, il peut tout de même indiquer que l'urbanisation doit être limitée dans certains secteurs.

Voir Bordereaux L. et Braud X. (2009), *Droit du Littoral*, Gualino, coll. Master Pro, spéc. p.58 et Sousse M. (2018), « Synthèse 90 : Utilisation, aménagement et protection du littoral », *JurisClasseur Environnement et Développement durable*, 16 pages, spéc. p.2

⁹⁶ DGPR (2014), *Guide méthodologique : Plan de prévention des risques littoraux*, 169 pages, spéc. p.12

⁹⁷ Circulaire du 5 juillet 2011 relative à la mise en œuvre de la politique de gestion des risques d'inondation et 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.

Comme tout PPRNP, les PPRL identifient les zones soumises aux risques sur le territoire concerné⁹⁸ et définissent différentes mesures d'urbanisme pour réduire la vulnérabilité de ces zones⁹⁹. Ces zones sont organisées en deux catégories :

- Les zones A (zones rouges) : peu ou pas urbanisées, elles sont à préserver de toute urbanisation nouvelle et seront donc inconstructibles (sauf exceptions).
- Les zones B (zones bleues) : déjà urbanisées, le caractère urbain prédomine et les constructions nouvelles seront autorisées à condition qu'elles permettent la sécurité des habitants (par exemple : construction avec un étage, surélévation etc.)¹⁰⁰.

Chacune de ces zones peut être sous-divisée et possèdera son propre règlement.

Les PPRNP, donc par conséquent les PPRL, sont des servitudes d'utilité publique devant être annexées au PLU et des peines peuvent être encourues en cas de non-respect des règles spécifiques qu'ils imposent¹⁰¹, conformément à l'article L. 562-5 du Code de l'environnement¹⁰². Prescrits par l'Etat par l'intermédiaire du préfet¹⁰³, ils peuvent être particulièrement longs à être approuvés du fait des nombreuses étapes à respecter pour leur approbation. A titre d'exemple, le PPRL de Carnac (56), prescrit en 2011, n'a été approuvé qu'en 2016¹⁰⁴.

Les PPRL semblent donc efficaces pour lutter contre l'étalement urbain dans les zones à risques puisqu'ils cartographient le risque et les zones ouvertes à l'urbanisation. Ces dernières ne peuvent être que des zones déjà urbanisées afin de préserver les zones naturelles de toute urbanisation qui serait menacée par les risques littoraux. On retrouve dans les PPRL l'idée de

⁹⁸ DGPR (2014), *Guide méthodologique : Plan de prévention des risques littoraux*, 169 pages, spéc. p.129

⁹⁹ Géorisques, <http://www.georisques.gouv.fr/articles/les-plans-de-prevention-des-risques-naturels-pprn> (consulté le 16/06/2018)

¹⁰⁰ DGPR (2014), *Guide méthodologique : Plan de prévention des risques littoraux*, 169 pages, spéc. p.130

¹⁰¹ Bordereaux L. et Braud X. (2009), *Droit du Littoral*, Gualino, coll. Master Pro, spéc. p.64

¹⁰² L'article L. 562-5 du Code de l'environnement renvoie à l'article L. 480-4 du Code de l'urbanisme. Selon ce dernier : « *Le fait d'exécuter des travaux mentionnés aux articles L. 421-1 à L. 421-5 en méconnaissance des obligations imposées par les titres Ier à VII du présent livre et les règlements pris pour leur application ou en méconnaissance des prescriptions imposées par un permis de construire, de démolir ou d'aménager ou par la décision prise sur une déclaration préalable est puni d'une amende comprise entre 1 200 euros et un montant qui ne peut excéder, soit dans le cas de construction d'une surface de plancher, une somme égale à 6 000 euros par mètre carré de surface construite, démolie ou rendue inutilisable au sens de l'article L. 430-2, soit, dans les autres cas, un montant de 300 000 euros. En cas de récidive, outre la peine d'amende ainsi définie un emprisonnement de six mois pourra être prononcé.* »

¹⁰³ Elnet, « Risques naturels et technologiques », *Dictionnaire permanent Assurance*, spéc. p.1

¹⁰⁴ Arrêté préfectoral portant approbation du plan de prévention des risques littoraux de la commune de Carnac, le 4 janvier 2016

la loi Littoral qui est de ne permettre l'urbanisation que là où elle est déjà présente. Mais tout comme la loi Littoral, les PPRL ne sont pas conçus pour permettre la délocalisation.

Les différentes règles d'urbanisme présentes sur les communes littorales ont permis de ralentir et de limiter l'extension de l'urbanisation sur les côtes françaises mais n'ont pas vocation à arrêter cette urbanisation ni à la supprimer. Elles ne permettent pas de délocaliser les biens puisqu'elles n'ont pas été conçues dans ce but. Le littoral français étant déjà largement urbanisé, le seul moyen pour les acteurs publics d'empêcher la vulnérabilité des biens exposés aux risques littoraux est de retirer ces biens des zones à risque. Cela implique que les biens à risque soient détruits ou déplacés, si c'est possible. L'intervention d'une personne publique est nécessaire afin de mener à bien le projet.

I.2. Des outils pour permettre le transfert de la propriété inappropriés au transfert rapide d'urbanisation

Afin de mener à bien un projet de délocalisation des biens situés en zone littorale à risque, il semble nécessaire que le porteur de ce projet acquière les biens à délocaliser. En effet, ils devront être démolis dans la majorité des cas et il n'est pas envisageable que cette charge incombe au propriétaire¹⁰⁵. Le porteur de projet doit donc nécessairement maîtriser le foncier sur le territoire du projet pour pouvoir mener à bien la délocalisation.

Différents outils ont été créés par la loi pour permettre aux acteurs publics d'acquérir des biens fonciers. Ces outils se présentent en deux grandes catégories. La première catégorie regroupe les outils nécessitant l'accord du propriétaire pour envisager le transfert de propriété. Elle comprend des outils assez souples pour le propriétaire mais ne permet pas de garantir le transfert de propriété si celui-ci ne souhaite pas vendre (§ I.2.1). La deuxième catégorie, beaucoup plus contraignante pour le propriétaire, permet de garantir le transfert de propriété dès lors que l'outil est mobilisé car elle n'exige pas l'accord du propriétaire, mais ce type d'outil est néanmoins lourd et pose des problèmes d'acceptabilité sociale (§ I.2.2).

Lorsqu'une collectivité territoriale souhaite réaliser une opération immobilière à l'amiable ou par procédure forcée, elle doit consulter le Domaine¹⁰⁶ pour « *connaître la valeur vénale ou*

¹⁰⁵ GIP Littoral Aquitain (2015), *La relocalisation des activités et des biens en Aquitaine #2 | Site atelier de Lacanau #2.15 | Synthèse et conclusion de l'étude de faisabilité de la relocalisation*, 116 pages, spéc. p.92

¹⁰⁶ Le Domaine est désormais géré par la Direction de l'Immobilier de l'Etat. Cette direction appartient à La Direction Générale des Finances Publiques (DGFIP) et a été créée par le décret n°2016-1234 du 19 septembre 2016. Elle vient se substituer au service France Domaine.

locative d'un bien »¹⁰⁷. La Charte de l'évaluation du Domaine fixe différents seuils pour lesquels cette saisine est obligatoire¹⁰⁸.

Les acquisitions à titre gratuit, au sens du Code Général de la Propriété des Personnes Publiques (CG3P), ne seront pas abordées dans ce mémoire puisqu'elles sont rares en pratique et nécessitent des conditions particulières pour pouvoir être mises en place¹⁰⁹.

Les méthodes analysées par la suite peuvent s'appliquer à n'importe quel bien immobilier (propriété individuelle ou collective, terrain non-bâti, etc.).

1.2.1.Des acquisitions longues à mettre en œuvre

Les outils d'acquisition de biens à titre onéreux, nécessitant la volonté d'aliéner de la part de leur propriétaire, sont adaptés à la délocalisation puisqu'ils sont directs et simples à mettre en place. Mais l'inconvénient majeur est que ces outils peuvent être particulièrement longs à devenir effectifs. En effet, le propriétaire doit vouloir vendre son bien pour que la procédure aboutisse. Or il se peut que ce dernier ne désire pas vendre. La procédure d'acquisition amiable pourra, dans ce cas, être très longue à s'achever (§ I.2.1.1). Le droit de préemption, un cas particulier de l'acquisition amiable, est un outil qui va faciliter le transfert de propriété vers la personne publique lorsque le propriétaire est désireux de vendre (§ I.2.1.2). Cependant, dans ces deux cas, la seule volonté de l'acteur public ne lui permettra pas d'acquérir le bien, ce qui s'adapte mal à un processus de délocalisation avec des risques dont on ne sait pas s'ils se réaliseront à court, moyen ou long terme.

1.2.1.1. Les acquisitions amiables

L'acquisition amiable semble, de prime abord, être l'outil le plus efficace pour organiser le transfert de propriété puisque c'est l'outil le plus simple à mettre en œuvre lors de l'acquisition d'un bien privé par une personne publique. Le CG3P met à disposition des acteurs publics différents outils pour acquérir à l'amiable : l'achat, l'échange et la dation en paiement.

¹⁰⁷ DGFIP (2016), *Charte de l'évaluation du Domaine*, 42 pages, spéc. p.2

¹⁰⁸ *Idem*, spéc. p.3

¹⁰⁹ Sont des acquisitions à titre gratuit au sens du CG3P : les dons et legs (définis aux articles L. 1121-1 et suivants du CG3P), les successions en déshérence (définies à l'article L. 1122-1 du CG3P), les biens sans maître (définis à l'article L. 1123-1 du CG3P), les biens confisqués (définis à l'article L. 1124-1 du CG3P), les objets placés sous main de justice (définis à l'article L. 1125-1 du CG3P) et les sommes et valeurs prescrites (définies aux articles L. 1126-1 et suivants du CG3P).

Ce code met au même niveau les outils contractuels que sont l'achat et l'échange et un mécanisme d'extinction des obligations comme la dation en paiement.

L'achat est la technique d'acquisition à l'amiable la plus courante. Si l'article L. 1111-1 du CG3P permet aux personnes publiques d'acquérir « *à l'amiable des biens et des droits, à caractère mobilier ou immobilier* » selon les règles du droit civil, c'est plus précisément la loi du 30 juillet 2003¹¹⁰ qui permet à une commune, un groupement de communes ou l'Etat d'acquérir à l'amiable les « *biens exposés à un risque menaçant gravement les vies humaines ou sinistrés à plus de la moitié de leur valeur* »¹¹¹.

L'échange est défini à l'article 1702 du Code civil comme étant « *un contrat par lequel les parties se donnent respectivement une chose pour une autre* ». Il est autorisé à l'Etat par l'article L. 1111-2 du CG3P et aux collectivités territoriales, leurs groupements et leurs établissements publics par l'article L. 1111-4 de ce même code. Lorsque les biens échangés n'ont pas la même valeur, « *une soultte d'argent doit être payée pour compenser le différentiel, situation très courante en pratique* »¹¹². Cette technique d'acquisition « *s'analyse à la fois comme une cession et comme une acquisition* »¹¹³.

Bien que considéré par le CG3P comme étant un outil d'acquisition à l'amiable, la dation en paiement en diffère particulièrement puisque c'est « *un mode d'extinction des obligations consistant dans la remise au créancier d'une chose autre que celle qui est l'objet de l'obligation* »¹¹⁴. L'article L. 384 A bis du Code général des impôts vient préciser que c'est une méthode par laquelle un héritier, un donataire, etc., acquitte tout ou partie des droits de mutation ou de partage dont il est redevable en remettant des immeubles à l'Etat. Cette procédure « *exceptionnelle* », d'après l'article 1716 bis du Code général des impôts, « *permet au contribuable de s'acquitter desdites obligations fiscales en remettant à l'État (seul bénéficiaire de la dation) des biens mobiliers ou immobiliers* »¹¹⁵. L'ensemble des biens susceptibles de dation en paiement est listé à l'article 1716 bis du Code général des impôts.

¹¹⁰ Loi n°3003-699 du 30 juillet 2003 relative à la prévention des risques technologiques et naturels et à la réparation des dommages (1)

¹¹¹ Mulot V. (2015), *Les submersions marines : nouveaux enjeux, nouvelles pratiques juridiques*, thèse en droit public, Université d'Aix-Marseille, 437 pages, spéc. p.108

¹¹² Guiguet-Schiélé Q. (2013), « Repenser l'échange », *RTD civ.*, n°04, p. 539-555, spéc. p.541

¹¹³ Hourquebie F. et Mellera F. (2018), *Commentaire de l'article L. 1111-2 du CG3P*, éd. Dalloz

¹¹⁴ Direction Générale des Finances Publiques (2013), *Bulletin Officiel des Finances Publiques-Impôts*, DGFIP, spéc. p. 2

¹¹⁵ Hourquebie F. et Mellera F. (2018), *Commentaire de l'article L. 1111-2 du CG3P*, éd. Dalloz

L'échange et la dation en paiement étant des procédés peu employés, ils ne seront pas développés par la suite.

Dans certains cas, l'acquisition amiable peut être forcée par les propriétaires eux-mêmes car les biens peuvent faire l'objet d'un droit de délaissement. C'est « *la faculté donnée au propriétaire d'un bien grevé de certaines charges ou servitudes administratives, ou affecté par un projet d'aménagement et d'urbanisme qui incite à envisager à court ou à moyen terme une probable dépossession, de requérir auprès de la collectivité ou de la personne publique concernée l'acquisition anticipée dudit bien* »¹¹⁶. Ainsi, sous certaines conditions, le propriétaire pourra obliger la personne publique à l'origine de cette contrainte à acquérir son bien¹¹⁷. Le droit de délaissement est un mécanisme particulier, il ne s'applique pas de manière générale¹¹⁸. Dans le cas des acquisitions amiables, le droit de délaissement permet d'accélérer la vente puisque l'acteur public sera contraint d'acquérir le bien.

La méthode d'acquisition amiable est déjà largement utilisée par les personnes publiques car c'est « *la technique la plus simple à mettre en œuvre c'est un acte de vente « classique »* »¹¹⁹. Mais si cette méthode est la moins contraignante pour le propriétaire¹²⁰, c'est l'une de celle qui retardera la délocalisation voir l'empêchera car elle dépend de la volonté du propriétaire. Il paraît donc difficile de n'utiliser que cet outil lors d'un projet de délocalisation, surtout si le propriétaire ne souhaite pas quitter son bien, car le délai du projet ne sera pas forcément respecté. L'acquisition amiable n'est pas non plus l'outil économiquement le plus avantageux pour la personne publique qui souhaite acquérir car c'est, en général¹²¹, le propriétaire du bien qui fixera le prix de vente, qui sera, bien souvent, au minimum le prix du marché immobilier.

¹¹⁶ Pérignon S. (2002), « Le nouveau droit de délaissement », *AJDA*, n°17, p.1116-1120, spéc. p.1116

¹¹⁷ Les servitudes d'urbanisme concernées par le droit de délaissement sont : les servitudes de périmètre d'étude et de DUP, les servitudes de périmètre d'attente, les emplacements réservés, les servitudes de localisation et caractéristiques d'équipements publics et les servitudes de périmètre d'une ZAC, d'après Azogui J. et Rivoire B. (2016), *Maîtriser le foncier*, Le Moniteur, coll. Pratique du droit, spéc. p.236

¹¹⁸ Par exemple, le droit de délaissement est prévu pour les propriétés riveraines d'un cours d'eau ou situées dans un bassin versant grevées d'une servitude de surinondation et pour les propriétés situés dans certaines zones exposées à des risques technologiques, délimitées par un PPRT. Voir Saint-supéry M. (2016), « Sort des occupants des immeubles acquis par suite de délaissement : quelle gestion par les collectivités territoriales ? », *AJ Collectivités Territoriales*, pp.383-385, spéc. p.383.

¹¹⁹ Mulot V. (2015), *Les submersions marines : nouveaux enjeux, nouvelles pratiques juridiques*, thèse précit., spéc. p.108

¹²⁰ *Idem*, spéc. p.109

¹²¹ Sauf si la valeur du bien dépasse les seuils prévus par le service du Domaine, auquel cas c'est ce dernier qui estimera la valeur du bien.

Pour faciliter l'acquisition amiable, lorsque le propriétaire souhaite vendre, la personne publique peut mettre en place un droit de préemption sur ce bien. Cet outil va faciliter le transfert de propriété vers cette personne publique puisque le vendeur n'aura pas le choix de l'acquéreur, c'est la personne publique qui sera acquéreur prioritaire. Pour autant, il reste nécessaire que le propriétaire ait pris la décision de vendre pour réaliser cette acquisition amiable.

1.2.1.2. Le droit de préemption

Tout comme pour l'acquisition amiable et comme il vient d'être indiqué, il est nécessaire que le propriétaire ait l'intention de vendre pour pouvoir appliquer son droit de préemption¹²². Cet outil a tout de même l'avantage de rendre la personne publique prioritaire sur l'acquisition du bien. Il est donc plus avantageux pour la personne publique que la simple acquisition amiable même si on retrouve les mêmes contraintes en termes de délai d'acquisition et de prix de vente. La question se pose de savoir si les conditions d'exécution du droit de préemption (§ I.2.1.2.1) sont rassemblées dans le cadre d'une stratégie de recul de l'urbanisation littorale, la loi n'étant pas explicite à ce sujet (§ I.2.1.2.2).

1.2.1.2.1. Les conditions d'application générales

Le droit de préemption est un outil juridique permettant à un acteur public « *d'acquérir par priorité un bien qui lui est nécessaire pour mener sa politique d'aménagement* »¹²³. Il est autorisé aux personnes publiques par l'article L. 1112-3 du CG3P.

En matière d'urbanisme, le Code de l'urbanisme met à la disposition des personnes publiques quatre types de droits de préemption : le droit de préemption urbain, le droit de préemption dans les zones d'aménagement différé, le droit de préemption dans les espaces naturels sensibles et le droit de préemption commercial¹²⁴. Ce dernier type est particulier puisqu'il s'applique sur les fonds artisanaux, les fonds de commerce et les baux commerciaux, afin de de maintenir le commerce de proximité sur le territoire en question¹²⁵. De par son objectif spécifique, le droit

¹²² Boussard S. et Le Berre C. (2014), *Droit administratif des biens*, LGDJ, coll. Manuel, spéc. p.341

¹²³ Direction générale des collectivités locales (DGCL) (2007), *Code général de la propriété des personnes publiques - Guide pratique*, 141 pages, spéc. p.110

¹²⁴ Elnet, « Etude sur le Droit de préemption (DPU, ZAD, ENS) », *Dictionnaire permanent des transactions immobilières*, spéc. p.2

¹²⁵ Saintourens B. (2004), « Instauration d'un droit de préemption au profit des communes en cas de cession de fonds de commerce, de fonds artisanal ou de bail commercial », *RTD Com.*, n°04, p.707

de préemption commercial ne sera pas abordé par la suite puisqu'il semble peu envisageable dans notre cas de transfert d'urbanisation.

Un certain nombre de règles et de formalités administratives viennent encadrer cet outil à disposition des acteurs publics et si elles ne sont pas respectées, la décision de préemption pourra faire l'objet d'une annulation¹²⁶.

Tout d'abord, avant même de pouvoir être utilisé, le droit de préemption doit pouvoir être applicable. Ainsi, seuls certains secteurs, définis par la loi, peuvent être préemptés¹²⁷ et seuls les acteurs publics titulaires du type de droit de préemption en question peuvent l'exercer¹²⁸. De même, tous les biens fonciers et tous les types de mutation ne peuvent pas recevoir un droit de préemption. (Ces caractéristiques sont explicitées, de manière non-exhaustive, dans le tableau situé en annexe n°1 en fonction du type de droit de préemption envisagé).

Ensuite, pour être valable, la décision de préemption établie par le titulaire du droit ou son délégataire « doit mentionner l'objet pour lequel ce droit est exercé et préciser les considérations de fait et de droit qui justifient sa volonté d'acquérir »¹²⁹. Cela regroupe deux notions : les motifs de l'utilisation de cet outil, l'élément de fond, et la motivation de la décision de préemption, l'élément de forme¹³⁰. Le but de la motivation est « d'informer les administrés [...] des raisons de la préemption, d'obliger l'administration à examiner attentivement le bien-fondé de sa décision, et de faciliter son contrôle »¹³¹. Une absence ou une insuffisance de motivation peut ainsi annuler une décision de préemption même si les motifs sont valables aux yeux de la loi¹³².

Selon l'article L. 210-1 du Code de l'urbanisme, les motifs de la préemption doivent s'inscrire dans un but d'intérêt général et constituer des « actions ou opérations répondant aux objets définis à l'article L. 300-1 ». Cet article comporte notamment les actions qui tendent à « mettre en œuvre un projet urbain, une politique locale de l'habitat, organiser le maintien, l'extension

¹²⁶ Elnet, « Etude sur le Droit de préemption (DPU, ZAD, ENS) », *Dictionnaire permanent des transactions immobilières*, spéc. p.16

¹²⁷ *Idem*, spéc. p.2

¹²⁸ *Idem*, spéc. p.16

¹²⁹ *Idem*, spéc. p.18

¹³⁰ Dutrieux D. (2011), « Les motifs et la motivation des décisions d'exercice du droit de préemption urbain », *La Semaine Juridique Administrations et Collectivités territoriales*, n°44, 12 pages, spéc. p.1

¹³¹ Carpentier E. (2006), « Motivation des décisions de préemption et conséquences des annulations : questions anciennes, nouvelles réponses ? », *BJDU*, n°4, spéc. p. 238

¹³² Dutrieux D. (2011), « Les motifs et la motivation des décisions d'exercice du droit de préemption urbain », *La Semaine Juridique Administrations et Collectivités territoriales*, n°44, 12 pages, spéc. p.5

*ou l'accueil des activités économiques, favoriser le développement des loisirs et du tourisme, réaliser des équipements collectifs ou des locaux de recherches ou d'enseignement supérieur, lutter contre l'insalubrité, permettre le renouvellement urbain, sauvegarder ou mettre en valeur le patrimoine bâti ou non bâti »*¹³³. Plus particulièrement, seulement dans le cadre d'une zone d'aménagement différé, le droit de préemption peut servir à effectuer des réserves foncières¹³⁴. En revanche, le DPU ne peut pas être utilisé dans le but de réaliser un échange de terrains¹³⁵. Le DPU ne pourrait donc pas être employé pour réaliser des réserves foncières en vue de la relocalisation des biens à la suite de leur délocalisation.

Une particularité intéressante de cet outil est qu' « *une commune peut légalement faire usage de son droit de préemption pour mettre en œuvre une action d'aménagement n'impliquant pas de mesures urbanistiques ou de construction particulières* »¹³⁶. Des exemples de jurisprudence existent à propos d'acquisitions par DPU effectuées par des acteurs publics pour ensuite revendre le bien dans le but de favoriser l'économie du territoire, où aucune construction ou aménagement particulier n'a été réalisé entre l'achat et la revente par la personne publique¹³⁷.

Dans le cas d'un transfert d'urbanisme sur les zones littorales à risque, l'intérêt général est bien présent puisque le motif principal est la sécurité des personnes. Mais il faut en plus que le motif entre dans les cas cités par l'article L. 300-1 du Code de l'urbanisme. Pour cela, le transfert d'urbanisme doit s'inscrire dans un projet urbain détaillé par l'acteur public titulaire du droit de préemption. Bien qu'il paraisse sûrement plus facile de faire correspondre les motifs du projet à ceux évoqués par l'article lorsqu'un réaménagement est prévu à la suite de la délocalisation sur le secteur en question, le seul fait de délocaliser en mettant en œuvre un projet avec un programme détaillé semble constituer un réel projet urbain au sens de l'article précédemment cité.

Une fois que toutes ces étapes sont respectées, le droit de préemption est applicable au bien concerné mais il n'est pas encore appliqué puisqu'il faut que le propriétaire souhaite vendre son bien pour que l'outil soit activé. Afin que le titulaire du droit de préemption soit au courant de la volonté du propriétaire de vendre son bien, le propriétaire doit se manifester auprès du

¹³³ Struillou J.-F. (2012), « Droit de préemption et prévention des risques », *AJDA*, n°24, p.1329-1331, spéc. p.2

¹³⁴ Huteau C. (2016), *Le déplacement en zones côtières entre anticipation et gestion des risques naturels*, thèse en droit public, Université de La Rochelle, 419 pages, spéc. p.240

¹³⁵ CAA Paris, 14 juin 1994, Commune de Chatou, Dr. Adm., n°562

¹³⁶ Dictionnaire permanent des transactions immobilières, spéc. p.20

¹³⁷ CE, 6 février 2006, n°266821, Commune de Lamotte-Beuvron et CAA Douai, 29 décembre 2006, 1^{ère} chambre – formation à 3, n°06DA00370, Commune de Verton, arrêts commentés par Dictionnaire permanent des transactions immobilières, spéc. p.20

titulaire en établissant une déclaration d'intention d'aliéner (DIA). Ainsi, rédiger cette DIA signifie que le vendeur propose « *l'acquisition préférentielle de son bien au titulaire du droit de préemption qui peut le contraindre à accepter une modification des conditions de la vente ou à renoncer à son projet d'aliénation* »¹³⁸. Ce document est obligatoire mais non communicable aux tiers¹³⁹.

Après avoir pris connaissance de la DIA, le titulaire du droit de préemption doit, sous certaines conditions, consulter le service des Domaines pour avis avant de prendre toute décision quant à l'acceptabilité de l'offre du vendeur. Suite à cette réponse, il prend sa décision et il doit ensuite notifier au vendeur :

« - *soit sa décision de renoncer à l'exercice du droit de préemption ;*

- *soit sa décision d'acquiescer aux prix et conditions proposées, y compris dans le cas de versement d'une rente viagère ;*

- *soit son offre d'acquiescer à un prix proposé par lui et, à défaut d'acceptation de cette offre, son intention de faire fixer le prix du bien par la juridiction compétente en matière d'expropriation. »*¹⁴⁰

Le délai pour faire connaître sa décision est de deux mois après réception de la DIA, dans le cas des DPU et DPZAD. Pour le DPENS, ce délai peut être rallongé jusqu'à trois mois si le droit de préemption a été délégué par son titulaire¹⁴¹. La procédure de droit de préemption sera terminée si le titulaire accepte l'offre du vendeur ou renonce à son droit de préemption mais continuera en cas de désaccord sur le prix, jusqu'à fixation par le juge de l'expropriation. (L'annexe 2 schématise l'ensemble de la procédure du droit de préemption.)

On observe donc que le droit de préemption fait l'objet de beaucoup de modalités pour pouvoir être appliqué, ce qui peut considérablement rallonger son délai d'application. Ce temps d'application relativement long n'est pas en faveur de l'anticipation prévu dans les stratégies de délocalisation et de relocalisation des biens.

¹³⁸ Elnet, « Etude sur le Droit de préemption (DPU, ZAD, ENS) », *Dictionnaire permanent des transactions immobilières*, spéc. p.8

¹³⁹ *Idem*, spéc. p.9

¹⁴⁰ Elnet, « Etude sur le Droit de préemption (DPU, ZAD, ENS) », *Dictionnaire permanent des transactions immobilières*, spéc. p.13

¹⁴¹ *Idem*, spéc. p.12

Si le droit de préemption est un outil assez efficace car il permet de rendre l'acteur public titulaire d'un droit prioritaire sur l'acquisition, il peut voir ses délais d'application considérablement rallongés en cas de désaccord sur le prix. Tout comme l'acquisition amiable simple, le droit de préemption ne peut pas avoir lieu sans que le propriétaire ne souhaite aliéner son bien. Cet outil, bien qu'efficace dans un certain nombre de situations, semble être un frein s'il était employé seul dans un projet de délocalisation à grande échelle comme c'est le cas pour les biens situés en zone littorale à risque.

I.2.1.2.2. L'applicabilité aux risques littoraux

Si le droit de préemption peut sembler adapté à la délocalisation pour certains biens, mais pas à l'ensemble de ces biens à cause de l'étalement dans le temps des acquisitions, le problème se pose de savoir s'il est possible de l'utiliser dans une procédure de délocalisation pour cause de risques naturels liés au littoral.

La loi du 30 juillet 2003¹⁴² a élargi le champ d'application du droit de préemption en autorisant les collectivités à utiliser ce dernier dans le cas du risque inondation « *en vue de protéger les zones d'expansion des crues* »¹⁴³. Des exemples de droit de préemption appliqué aux risques fluviaux existent déjà comme celui du quartier de La Bouillie, à Blois (41), où a été instaurée une ZAD pour que le quartier retrouve sa fonction initiale de déversoir¹⁴⁴.

La loi aborde donc seulement le risque fluvial et aucunement les risques littoraux. Ainsi, aucun texte n'indique actuellement que le droit de préemption n'est pas utilisable pour les risques littoraux mais aucun texte ne l'autorise non plus.

Au-delà des risques littoraux, il faut comprendre que le transfert des biens et activités situés en zone littorale à risque fait généralement l'objet d'un projet global de délocalisation. C'est dans ce cadre, et pas seulement au nom des risques littoraux, que doit être entendu le droit de préemption. Ainsi, si l'acteur public qui mène ce projet est titulaire, ou titulaire par délégation, d'un droit de préemption, il semble qu'il puisse appliquer ce droit au motif que ce projet forme un réel projet urbain. Bien entendu, les critères des secteurs, mutations et biens concernés, cités

¹⁴² Loi n°2003-699 du 30 juillet 2003 relative à la prévention des risques technologiques et naturels et à la réparation des dommages (1)

¹⁴³ Struillou J.-F. (2012), « Droit de préemption et prévention des risques », *AJDA*, n°24, p.1329-1331, spéc. p.1

¹⁴⁴ Truffer J. (2017), *Déversoir de la bouillie – Club Technique des SCOT en région Centre – Val de Loire*, 17 pages

précédemment, devront être respectés pour que la préemption ne fasse pas l'objet d'une annulation.

Ainsi, même si le droit de préemption ne semble pas être l'outil d'urbanisme le plus adapté à utiliser lors d'un projet de délocalisation des biens pour cause de risques littoraux, au regard du droit positif, rien ne semble faire obstacle à son application dans ce type de projet.

L'acquisition amiable tout comme le droit de préemption trouvent leur limite lorsque le propriétaire ne souhaite pas vendre son bien. En effet, tant que le propriétaire ne décide pas de vendre son bien, et en plus, de le vendre spécifiquement à une personne publique dans le cas de l'acquisition amiable, le bien ne deviendra pas la propriété de cette personne publique.

S'il est certain que l'acquisition amiable peut être employée d'après les textes, le doute subsiste pour l'application du droit de préemption sur les zones littorales à risque. Cependant, il semble possible d'employer cet outil au motif de la mise en place d'un projet urbain. Ces outils ne seront néanmoins adaptés aux projets de délocalisation que pour les biens dont les propriétaires sont désireux de vendre, comme nous l'avons indiqué. Sinon, la personne publique menant le projet ne sera pas maître de ses acquisitions et ne pourra pas gérer dans le temps l'avancement et le bon déroulement de son programme d'acquisition des biens fonciers.

Afin d'assurer l'acquisition de l'ensemble des biens menacés par le porteur du projet, des outils de perte forcée de propriété existent. Mais, le propriétaire étant contraint de vendre, ces outils portent atteinte au droit de propriété et sont mal perçus par ce dernier.

1.2.2. Une perte forcée de propriété

Contrairement aux acquisitions volontaires, les pertes forcées de propriété assurent au porteur du projet l'acquisition des biens situés en zone littorale à risque. Dans ce cas, le propriétaire n'a pas à donner son accord et, sous certaines conditions initiales, la personne publique qui met en place un outil de perte forcée de propriété deviendra propriétaire du bien. Ces méthodes sont radicales mais ont plus de chance d'aboutir sur un transfert de propriété au profit de la personne publique. Néanmoins, elles posent des problèmes d'acceptabilité sociale. Certaines pertes de propriété forcées doivent être demandées par l'acteur public qui souhaite acquérir le bien comme l'expropriation (§ 1.2.2.1), alors que d'autres sont le seul fait de la survenance d'un élément naturel comme l'incorporation au domaine public maritime (§ 1.2.2.2).

I.2.2.1. L'expropriation pour risque naturel

L'expropriation est une méthode considérée comme extrême et lourde pour le propriétaire puisqu'il se voit retirer d'office et sans son consentement, à l'issue de la procédure, son droit de propriété, un droit pourtant inscrit dans les textes constitutionnels. Du fait de cette importance, l'expropriation possède des règles strictes, inscrites dans le Code de l'expropriation pour cause d'utilité publique et c'est l'article L. 1112-2 du CG3P qui autorise les personnes publiques à acquérir des immeubles par voie d'expropriation. Cette procédure est particulièrement efficace si les conditions de départ sont réunies mais elle peut être longue à mettre en place, ce qui ne correspond pas toujours aux projets de délocalisation des biens situés en zone littorale à risques, où certains biens peuvent être en danger à court terme. L'expropriation peut aussi s'avérer très coûteuse du fait de la prise en compte du prix du bien sur le marché immobilier, surtout sur des côtes françaises très convoitées où le prix du mètre carré constaté est généralement supérieur à la moyenne nationale¹⁴⁵.

G. Peiser, professeur de droit public, définit l'expropriation pour cause d'utilité publique comme étant « *une opération administrative par laquelle l'administration contraint un particulier à lui céder la propriété d'un immeuble dont elle a besoin pour la réalisation d'un objet d'intérêt général* »¹⁴⁶. L'expropriation pour risques naturels majeurs, introduite dans le droit français par la loi Barnier¹⁴⁷, est un cas particulier de l'expropriation pour cause d'utilité publique. Elle a été créée dans le but de pouvoir reloger la population habitant dans une zone soumise à de forts risques naturels¹⁴⁸. Ces risques naturels, définis à l'article L. 561-1 du Code de l'environnement, sont :

- les mouvements de terrains et affaissements dus à une cavité souterraine ou à une marnière
- les avalanches
- les crues torrentielles ou à montée rapide ou de submersion marine

Le risque d'érosion dunaire est exclu de cet article et ne peut pas faire l'objet d'une expropriation pour risque naturel majeur. Le Conseil Constitutionnel a d'ailleurs récemment

¹⁴⁵ ONML, *Prix de l'immobilier dans les communes littorales métropolitaines : le cas des appartements anciens*, http://www.onml.fr/onml/f/fiche_aretenir.php?id_fiche=64&auth=NOK

¹⁴⁶ Peiser G. (2015), *Droit administratif des biens*, Dalloz, coll. Les mémentos Dalloz, spéc. p.109

¹⁴⁷ Loi n°95-101 du 2 février 1995 relative au renforcement de la protection de l'environnement, paru au JO n°29 du 3 février 1995 page 1840

¹⁴⁸ Legrand H. (1996), « La loi du 2 février 1995 et la prévention des risques naturels », *RFDA*, pp. 228-233, spéc. p.228

conforté cette idée en affirmant que « *le législateur n'a pas entendu instituer un dispositif de solidarité pour tous les propriétaires d'un bien exposé à un risque naturel, mais uniquement permettre d'exproprier, contre indemnisation, ceux exposés à certains risques naturels* »¹⁴⁹. Cette décision a été rendue suite à la question prioritaire de constitutionnalité soulevée par l'avocat du syndicat secondaire Le Signal, regroupant les copropriétaires expropriés de l'immeuble du même nom¹⁵⁰, à propos de l'application de la procédure d'expropriation pour le risque érosion dunaire.

Si le but n'est pas le même pour cette expropriation plus spécifique, les formalités administratives sont quasiment similaires à celles de l'expropriation classique.

La procédure d'expropriation pour cause d'utilité publique est complexe car elle prévoit plusieurs étapes, réparties sur deux phases. La première phase administrative comprend : « *le dépôt du dossier soumis à l'enquête, l'enquête préalable, l'adoption de la déclaration d'utilité publique du projet, l'enquête parcellaire et enfin, l'arrêté de cessibilité* »¹⁵¹. Pendant toute cette première phase, le juge administratif va réaliser des contrôles, notamment pour vérifier si l'opération projetée sera réalisée en vue de l'utilité publique en faisant la balance des avantages et des inconvénients du projet¹⁵². La seconde phase est réalisée par l'autorité judiciaire, plus précisément le juge de l'expropriation, qui va prononcer le transfert de propriété et fixer le montant de l'indemnité¹⁵³. Cette indemnité doit être « *juste et préalable* »¹⁵⁴ en vue « *d'une réparation intégrale et en espèces des préjudices causés par l'expropriation* »¹⁵⁵.

Le régime particulier de l'expropriation pour risques naturels majeurs se distingue aussi de l'expropriation classique par ses conditions d'application. En effet, il ne peut s'appliquer,

¹⁴⁹ Conseil Constit., 6 avril 2018, n°2018-698 QPC, Syndicat secondaire Le Signal, publié au JORF n°0081 du 7 avril 2018, texte n°94

¹⁵⁰ Rappelons que l'immeuble, construit en 1965 sur la côte atlantique, dans la commune de Soulac-sur-mer, a fait l'objet d'une évacuation en 2014 pour cause de péril imminent dû au recul dunaire. Mais le préfet, conforté par le juge, a refusé d'appliquer la procédure d'expropriation pour cause de risque naturel majeur. Voir *Rapport fait au nom de la commission du développement durable et de l'aménagement du territoire sur la proposition de loi portant adaptation des territoires littoraux au changement climatique*, par P. Got, 23 novembre 2016, 121 pages, spéc. p.38

¹⁵¹ Boussard S. et Le Berre C. (2014), *Droit administratif des biens*, LGDJ, éd. Lextenso, coll. Manuel, spéc. p.383

¹⁵² *Idem*, spéc. p.351

¹⁵³ *Idem*, spéc. p.429

¹⁵⁴ *Idem*, spéc. p.341

¹⁵⁵ *Idem*, spéc. p.449

comme le définit l'article L. 561-1 du Code de l'environnement, que si les deux conditions suivantes sont réunies¹⁵⁶ :

- lorsque le risque en question menace gravement des vies humaines ;
- lorsque le montant des indemnités à allouer aux expropriés n'est pas supérieur « *au coût que représenterait l'utilisation de moyens plus classiques de sauvegarde et de protection des populations* »¹⁵⁷, le calcul des indemnités ne prenant pas en compte l'existence du risque.

Afin de vérifier si ces deux conditions sont réunies, le dossier de la phase administrative, décrit antérieurement, doit être complété par une analyse des risques présents sur la zone des biens à exproprier¹⁵⁸. Si ces deux conditions ne sont pas réunies, l'utilité publique ne pourra pas être reconnue¹⁵⁹.

V. Mulot souligne tout de même que la seconde condition a été atténuée par le Conseil d'Etat dans un arrêt ayant déclaré légale une expropriation pour risque alors même qu'aucune étude n'avait été faite sur le coût des éventuelles mesures de protection¹⁶⁰. Il résulte de cet arrêt que si « *aucun moyen ne permet de faire face, il n'y a pas lieu de chiffrer le coût des éventuelles mesures de protection (insuffisantes) mentionnées qui pourraient être mise en œuvre* »¹⁶¹.

Les étapes pour aboutir à l'expropriation sont donc nombreuses et complexes, elles rallongent considérablement les procédures d'expropriation. Des exemples d'expropriation pour cause de risque naturel majeur et plus particulièrement de risques littoraux existent. Ce fût par exemple le cas de la commune de Criel-sur-mer (76) où le préfet a pris un arrêté pour exproprier des biens exposés au risque naturel majeur de mouvement de terrain. Le risque littoral en question est celui de l'érosion d'une falaise côtière crayeuse¹⁶², qui entre donc dans le champ d'application de l'article L. 561-1 du Code de l'environnement au titre de mouvement de terrain. La procédure fût particulièrement longue puisque lancée en 1996 pour exproprier 11 maisons, elle ne s'est achevée que dix ans après, en 2006. Cette même année, lors des Journées

¹⁵⁶ Mulot V. (2015), *Les submersions marines : nouveaux enjeux, nouvelles pratiques juridiques*, thèse précit., spéc. p.114

¹⁵⁷ Hostiou R. (2012), « L'expropriation pour risque naturel », *AJDA*, n°24, p.1324-1327, spéc. p.1325

¹⁵⁸ Hostiou R. (2012), « L'expropriation pour risque naturel », *AJDA*, n°24, p.1324-1327, spéc. p.1326

¹⁵⁹ Idem, spéc. p.1325

¹⁶⁰ CE, 7 avril 1999, n°189263, Association « Vivre et rester au pays », inédit au recueil Lebon

¹⁶¹ Mulot V. (2015), *Les submersions marines : nouveaux enjeux, nouvelles pratiques juridiques*, thèse précit., spéc. p.115

¹⁶² Hénaff A., Lageat Y. et Meur-Férec C. (2013), « La gestion des risques côtiers en France métropolitaine : évolution des doctrines, inerties des pratiques ? », *Le littoral : caractérisation et gestion d'un espace à risques*, coll. Géorisques, p.57-67, spéc. p.61

d'Etudes de l'ANEL¹⁶³, J. Mauger, maire de la commune au moment des faits, rapportait les nombreuses étapes qui ont permis d'aboutir à l'expropriation¹⁶⁴.

Dans le cadre d'un projet de territoire avec des expropriations à plus grande échelle, les acteurs locaux, interrogés à l'occasion d'un travail de recherche, estiment la durée moyenne d'une expropriation à vingt ans, ce qui pour eux est difficilement soutenable par rapport aux échéances électorales plus réduites dans le temps¹⁶⁵.

En ce qui concerne les indemnisations, elles sont réalisées grâce à des fonds publics issus du Fonds de Prévention des Risques Naturels Majeurs (FPRNM)¹⁶⁶, créé par la loi Barnier. Comme elles ne tiennent pas compte de l'existence du risque, elles peuvent s'avérer élevées, surtout sur le littoral où l'immobilier est onéreux. A Lacanau où un projet de relocalisation est à l'étude, « *les calculs financiers réalisés [révéleraient] un déficit d'opération de 482 millions d'euros (sur la période 2015-2060)* »¹⁶⁷ pour la seule opération de délocalisation par une procédure classique d'expropriation pour utilité publique, ce qui semble logiquement rédhibitoire pour la commune.

Bien que particulièrement efficace et avantageuse économiquement pour le propriétaire, cette procédure est contraignante pour ce dernier comme pour l'acquéreur public, du fait de son lourd et long protocole. D'ailleurs, cet outil s'avère, à chaque fois qu'il est employé, très coûteux pour les finances publiques. Ces importantes contraintes de temps et d'argent n'incitent donc pas à utiliser l'expropriation comme outil d'acquisition des biens situés en zone à risque, dans le cadre des projets de recul de l'urbanisation. D'ailleurs l'expropriation ne pourra pas être utilisée pour tous les types de littoraux français puisqu'elle ne s'applique pas à tous les risques.

En parallèle de l'expropriation, l'incorporation au domaine public maritime s'effectue de manière automatique aux biens situés en front de mer, sans qu'aucun acteur public n'ait

¹⁶³ L'Association Nationale des Elus du Littoral (ANEL) « *rassemble les élus des collectivités du littoral de métropole et d'outre-mer autour des enjeux spécifiques du développement économique et de la protection des littoraux* ». Voir ANEL, <http://anel.asso.fr/> (consulté le 21/06/2018).

¹⁶⁴ ANEL (2006), *De la défense contre la mer à la gestion durable du système côtier*, 106 pages, spéc. p.94 à 97

¹⁶⁵ Mineo-Kleiner L. (2017), *L'option de la relocalisation des activités et des biens face aux risques côtiers : stratégies et enjeux territoriaux en France et au Québec*, thèse en géographie, Université de Bretagne Occidentale, 349 pages, spéc. p.117

¹⁶⁶ La Circulaire du 23 avril 2007, relative au financement par le fonds de prévention des risques naturels majeurs (FPRNM) de certaines mesures de prévention, est venue préciser que le FPRNM permet de financer :

- Les mesures d'acquisitions de biens
- Les mesures de réduction du risque et de la vulnérabilité face aux risques
- Les dépenses afférentes à l'élaboration des PPR et à l'information préventive

¹⁶⁷ Guéguen A. et Renard M. (2017), « La faisabilité d'une relocalisation des biens et activités face aux risques littoraux à Lacanau », *Sciences Eaux & Territoire*, n°23, p. 26-31, spéc. p. 30

besoin de lancer une procédure. C'est outil donne automatiquement la propriété du bien, sous certaines conditions, à l'acteur public et pourrait donc faciliter le transfert de propriété.

1.2.2.2. L'incorporation au Domaine Public Maritime

L'incorporation automatique au Domaine Public Maritime (DPM) est un dispositif particulièrement brutal puisqu'il est le simple fait d'un phénomène naturel, donc peu prévisible. Ni le propriétaire ni l'administration ne décident cette incorporation, elle a lieu d'office lorsque l'élévation du niveau de la mer vient recouvrir un bien. Malgré son efficacité directe pour permettre aux acteurs publics d'acquérir les biens situés en zone littorale à risque, ce dispositif est particulièrement incertain et ne permet pas d'anticiper l'acquisition des biens dans le cadre d'une délocalisation, comme le préconisent les stratégies publiques actuelles. Il n'agit pas en faveur du propriétaire puisqu'il ne donne droit à aucune indemnisation.

C'est au travers de l'article L. 2111-4 du CG3P, qui définit le domaine public maritime, qu'est elle-même définie l'incorporation automatique au domaine public maritime. Ainsi, les terres submergées lors de phénomènes naturels entrent ipso facto dans le domaine public naturel maritime¹⁶⁸ après avoir fait l'objet d'une délimitation côté terre par l'administration¹⁶⁹. Cela crée une « *dépossession des propriétaires privés au profit de l'Etat* »¹⁷⁰. Un auteur vient préciser qu'« *un terrain sera considéré comme « rivage de la mer » incorporé au domaine public maritime si la preuve peut être rapportée qu'il est recouvert au moins une fois par an par la mer, en faisant abstraction des perturbations météorologiques exceptionnelles* »¹⁷¹. La jurisprudence, constante en la matière, est même venue ajouter qu'un bien dont seule la base est atteinte par les plus hauts flots sera incorporé de manière automatique au domaine public¹⁷². L'idée développée par le juge au travers de la loi et des différents arrêts est d'anticiper une

¹⁶⁸ Mulot V. (2015), *Les submersions marines : nouveaux enjeux, nouvelles pratiques juridiques*, thèse précit., spéc. p.123

¹⁶⁹ CE, 3 mars 1989, n°75761, 6^{ème} et 2^{ème} sous-sections réunies, Société continentale de gestion et Société civile immobilière du Golfe de Valinco

¹⁷⁰ Mulot V. (2015), *Les submersions marines : nouveaux enjeux, nouvelles pratiques juridiques*, thèse précit., spéc. p.123

¹⁷¹ Eveillard G. (2011), « La délimitation du domaine public maritime », *AJDA*, n°30, p.1730-1733, spéc. p.1731

¹⁷² Mulot V. (2015), *Les submersions marines : nouveaux enjeux, nouvelles pratiques juridiques*, thèse précit., spéc. p.128, à propos de l'arrêt CAA Nantes, 10 novembre 2009, n°09NT00379, Ministre d'Etat, ministre de l'Ecologie, de l'Energie, du Développement Durable et de la Mer

situation future pour ne pas se retrouver en situation d'insécurité juridique¹⁷³. L'incorporation au domaine public maritime est un outil qui se veut incitatif à la prévention¹⁷⁴.

Ainsi l'incorporation automatique au DPM est le dernier outil activé lorsqu'aucun outil préventif pour acquérir et démolir les biens situés sur le front de mer n'a été employé. Il s'inscrit difficilement dans les stratégies de délocalisation et de relocalisation des biens menacés par les risques littoraux puisqu'il ne permet pas d'anticiper leur déconstruction. On ne peut donc pas considérer l'incorporation automatique comme un outil de maîtrise foncière dans le cas de projet de repli stratégique.

Si des outils existent actuellement dans la législation française pour acquérir des biens situés en zone littorale à risque, ils sont bien souvent critiqués par les acteurs locaux de l'urbanisme et de l'aménagement. En effet, ceux nécessitant l'accord du propriétaire sont trop souples et ne sont pas assez efficaces pour mener à bien, dans un délai imparti, un projet de relocalisation en zone littorale à risque. Au contraire, les outils ne nécessitant pas l'accord du propriétaire sont trop contraignants et longs à mettre en œuvre. La solution considérée comme la plus efficace pour permettre aux acteurs publics d'acquérir les biens soumis aux risques littoraux, soit l'expropriation, est la plus extrême¹⁷⁵. Mais pour l'expropriant, cette procédure est aussi « *lourde, exigeante* »¹⁷⁶ et « *coûteuse* »¹⁷⁷.

Des solutions intermédiaires qui seraient plus douces pour les propriétaires¹⁷⁸ et qui leur permettraient de « *s'approprier une conscience et une culture du risque* »¹⁷⁹ semblent manquer au droit positif. Des auteurs déclarent d'ailleurs que l'intervention publique est mieux appréciée des locaux « *même si elle s'accompagne d'une révision de prix, lorsqu'ils ont eux-mêmes décidé de mettre en vente que lorsqu'elle leur est imposée dans le cadre d'une*

¹⁷³ *Idem*, spéc. p.128

¹⁷⁴ *Idem*, spéc. p.128

¹⁷⁵ Lambert M.-L. (2015), « Le recul stratégique : de l'anticipation nécessaire aux innovations juridiques », *Vertigo*, hors-série n°21, spéc. p.8

¹⁷⁶ Huteau C. (2016), *Le déplacement en zones côtières entre anticipation et gestion des risques naturels*, thèse précit., spéc. p.237

¹⁷⁷ Struillou J.-F. (2012), « Droit de préemption et prévention des risques », *AJDA*, n°24, p.1329-1331, spéc. p.2

¹⁷⁸ Huteau C. (2016), *Le déplacement en zones côtières entre anticipation et gestion des risques naturels*, thèse précit., spéc. p.237

¹⁷⁹ *Idem*, spéc. p.8

expropriation »¹⁸⁰. Elles permettraient de faire mieux accepter les projets de délocalisation et de relocalisation des biens, ce qui augmenterait les chances de réussite de ces projets.

L'état des lieux des mécanismes juridiques actuels à disposition des acteurs publics montre que ces mécanismes ne sont pas adaptés à une situation de repli stratégique telle que souhaitée sur les espaces littoraux à risques. Certains outils, trop souples, sont difficiles à mettre en place puisqu'ils ne sont pas assez incitatifs pour les propriétaires alors que d'autres sont beaucoup plus fermes et efficaces mais font peur aux propriétaires, lesquels ont plus tendance à s'opposer au projet soutenu par la collectivité. Comme les propriétaires ont un rôle clé dans le bon déroulement de ces projets, il semble nécessaire de trouver des compromis où chacun trouverait son compte et donc trouver des mécanismes qui valoriseraient le projet de délocalisation aux yeux des propriétaires, plutôt que de les effrayer.

Ainsi plusieurs personnes (politiques, chercheurs...) ont travaillé à développer de nouveaux mécanismes juridiques plus adaptés à un projet de délocalisation des biens. Des outils ne portant pas, ou peu, atteinte au droit de propriété ont été réfléchis ainsi que d'autres nécessitant l'accord des propriétaires pour être employés mais plus incitatifs que les instruments précédemment décrits.

¹⁸⁰ Bordereaux L. et Braud X. (2009), *Droit du Littoral*, Gualino, coll. Master Pro, spéc. p.

Partie II : Des nouveaux mécanismes juridiques à développer pour faciliter l'acquisition des biens soumis aux risques littoraux

La stratégie nationale de gestion intégrée du trait de côte étant mentionnée dans nombre de documents de stratégie de gestion et de rapports de commission, différents acteurs de l'urbanisme et du territoire ont approfondi la notion de recul stratégique. Comme les outils actuels pour délocaliser des biens situés sur le littoral ne semblent pas appropriés au projet de recul stratégique, différents travaux ont développé des instruments juridiques présentés comme plus adaptés à ce problème.

Afin de faciliter l'acquisition des biens par les porteurs de projet sans porter atteinte au droit de propriété, une première idée consiste à acquérir la propriété au décès du propriétaire. Si ce processus semble avantageux pour le propriétaire, nous verrons qu'il ne permet pas, en l'état actuel, d'assurer la sécurité du propriétaire face aux risques (§ II.1). Récemment, un groupe de sénateurs a présenté une proposition de loi contenant de nouveaux mécanismes juridiques propres à l'urbanisme des territoires littoraux¹⁸¹. Cette proposition de loi développe des outils juridiques dans l'objectif de faciliter la délocalisation des biens et activités sur les territoires littoraux mais, à l'heure actuelle, n'est pas encore promulguée. Largement contestée, certains outils développés dans ce texte ne semblent pas aboutis et paraissent plus favoriser l'économie du territoire à relocaliser plutôt que la sécurité des personnes (§ II.2). Enfin, différents programmes de recherches ont proposé des mécanismes reposant sur la technique du démembrement du droit de propriété pour favoriser l'acceptabilité des projets de délocalisation et de relocalisation des biens situés en zone littorale à risque. Mais, bien qu'efficaces et incitatifs, ces mécanismes restent long à se finaliser (§ II.3).

II.1. Acquérir la propriété au décès du propriétaire, un processus long et incertain

À l'occasion de sa thèse sur les submersions marines, V. Mulot a étudié différents types d'acquisitions possibles pour les biens soumis aux risques littoraux et a ainsi développé l'idée de l'acquisition au décès du propriétaire, pratique qui ne porte pas atteinte au droit de propriété. Le droit français l'autorise grâce à la vente en viager. Mais la vente en viager est au choix des

¹⁸¹ Proposition de loi adoptée par le Sénat, relative au développement durable des territoires littoraux, 31 janvier 2018, 20 pages

propriétaires, souvent ils préféreront ne pas vendre en viager pour donner leur bien en héritage (§ II.1.1). Pour pallier cette difficulté, elle propose de s'inspirer du droit américain qui autorise l'Etat, lorsque l'intérêt général le justifie, à acquérir le bien d'une personne décédée à la place de l'héritier. Si le mécanisme semble pouvoir s'adapter au projet de recul stratégique, il peut sembler néanmoins délicat au regard des principes du droit français des successions (§ II.1.2).

II.1.1. La vente en viager

Le mécanisme de vente en viager, déjà présent dans le droit français, pourrait être utilisé pour faciliter les acquisitions de biens situés en zone littorale à risque et faisant l'objet d'un projet de recul stratégique¹⁸². Contrairement aux autres instruments, il ne porterait pas atteinte au droit de propriété puisque les propriétaires conserveraient ce droit sur leur bien jusqu'à leur décès, et l'acteur public porteur du projet serait certain d'acquérir l'immeuble ensuite.

Codifié aux articles 1968 à 1983 du Code civil, ce contrat aléatoire, aussi appelé rente viagère, est une « *créance dont l'objet est une prestation périodique, généralement en argent, qui est due pendant toute la durée de la vie du créancier* »¹⁸³. Il peut concerner n'importe quel contrat translatif. Dans le cas d'une vente de bien immobilier, le viager consiste pour le vendeur, aussi appelé « *crédirentier* », à céder la propriété de son bien en échange du versement d'une rente pendant toute sa durée de vie, par l'acquéreur, appelé « *débirentier* »¹⁸⁴. Cette rente est versée par arrérages périodiques mais aussi initialement par le paiement pour partie au comptant d'un bouquet¹⁸⁵. D'après l'article 1976 du Code civil, les parties sont libres de fixer ce montant. Mais, en pratique, des barèmes de référence sont institués par la Caisse nationale de prévoyance ou les compagnies d'assurance afin de déterminer le montant de la rente selon, entre autres, l'âge et l'état de santé du vendeur¹⁸⁶. L'opération peut présenter des chances de gain économique autant que de perte puisqu'elle dépend du moment du décès du vendeur¹⁸⁷. Ainsi, si le vendeur dépasse l'espérance de vie prise en compte dans les calculs de la rente, l'acheteur va déboursier plus d'argent que ce qui était initialement envisagé.

¹⁸² Mulo V. (2015), *Les submersions marines : nouveaux enjeux, nouvelles pratiques juridiques*, thèse précit., spéc. p.193

¹⁸³ Simler P. (2016), « Fasc. 10 ; Contrats aléatoires. – Rentes viagères. – Caractères. Conditions de validité », *Jurisclasseur Civil Code*

¹⁸⁴ Rogue F. (2016), « Le viager, renouveau d'un modèle ancien », *Petites affiches*, n°106, pp. 66- 80, spéc. p.2

¹⁸⁵ Cornu G. (sous la direc. de) (2016), *Vocabulaire juridique*, 11ème éd., Presse Universitaire de France, coll. Quadrige.

¹⁸⁶ *Mémento Vente Immobilière 2018*, éd. Lefebvre

¹⁸⁷ Rogue F. (2016), « Le viager, renouveau d'un modèle ancien », *Petites affiches*, n°106, pp. 66-80, spéc. p.2

Pour pouvoir utiliser la vente en viager dans le cas des acquisitions de biens situés en zone littorale à risque et où un projet de recul stratégique est instauré, il suffirait que l'acteur public porteur du projet se porte acquéreur des biens auprès des propriétaires désireux de vendre en viager. Mais rien ne permet d'assurer que ces propriétaires désireront vendre en viager, ni qu'ils souhaiteront vendre au porteur de projet, puisqu'ils sont libres de choisir leur acquéreur¹⁸⁸. Ce type de contrat ne sera donc pas utilisé en vue du succès économique d'un projet de délocalisation et de relocalisation des biens mais plutôt en vue de l'acquisition certaine, mais sous une durée indéfinie et inconnue, du bien par le porteur du projet à l'origine du contrat de vente en viager.

La vente en viager paraît être un bon moyen pour permettre au porteur de projet d'acquérir les biens dont les propriétaires souhaitent rester propriétaires jusqu'à leur décès, sans le transmettre à leurs héritiers par la suite. Cet instrument ne pose pas de problème puisqu'il est déjà présent dans la loi française, et il pourrait donc être employé dès à présent. Mais il ne pourra pas toujours être utilisé puisque nombre de propriétaires désireront probablement transmettre leur bien en héritage.

Pour pallier ce problème potentiel d'héritage et de choix de vendre en viager, il serait envisageable de réformer le droit français pour permettre, à la manière du droit américain, une appropriation pour cause d'utilité publique du bien par le porteur du projet de recul d'urbanisation.

II.1.2. Interrompre les droits de succession, une pratique innovante pour le droit français

Pour les biens situés en zone littorale menacée, il serait possible d'imposer aux propriétaires la non-transmission successorale de leur bien à leurs héritiers comme cela se fait aux Etats-Unis, nous allons le voir par la suite. Cela pourrait se justifier par l'intérêt public de l'opération soutenue par le porteur de projet. Ainsi, il deviendrait acquéreur du bien au décès de son propriétaire, en lieu et place de son héritier légal.

¹⁸⁸ Hormis dans le cas exceptionnel où le bien ferait l'objet d'un droit de préemption, d'un droit de retrait ou d'une clause d'agrément, d'après Barret O. (2007), « Vente : formation », *Répertoire de droit civil*, Chapitre 3, Section 3, article 2

En France, rappelons que la succession peut être légale ou bien volontaire¹⁸⁹. Mais dans tous les cas, la loi ne permet pas de déshériter les membres de sa famille. Ainsi, l'article 912 du Code civil sépare les biens et droits successoraux en deux parts : la réserve héréditaire qui est « *la part des biens et droits successoraux dont la loi assure la dévolution libre de charges à certains héritiers dits réservataires, s'ils sont appelés à la succession et s'ils l'acceptent* », et la quotité disponible correspondant à la part restante « *qui n'est pas réservée par la loi et dont le défunt a pu disposer librement par des libéralités* ». La succession légale est donc constituée de la seule réserve héréditaire si le défunt a fait usage de la quotité disponible, ou bien de l'entière des biens et droits successoraux dans le cas où le défunt n'avait rédigé aucun testament. En droit français, les membres de la famille du défunt sont donc automatiquement héritiers, au moins de la part correspondant à la réserve successorale. Ainsi, le conjoint survivant, s'il y en a un, et les autres membres de la famille deviennent automatiquement héritiers, par succession légale, selon l'ordre établi par l'article 734 du Code civil, à condition qu'ils possèdent les qualités requises pour succéder¹⁹⁰. La succession volontaire correspond à la quotité disponible, dans le seul cas où le défunt en avait disposé au profit d'une quelconque personne par voie testamentaire¹⁹¹.

Dans sa thèse relative aux submersions marines, V. Mulot a ainsi développé l'idée de réviser le droit français afin de pouvoir « *dépasser l'obstacle de la réserve successorale* »¹⁹² qu'il présente. En effet, sans aucun changement de législation, il ne serait pas possible de supprimer le droit de réserve successorale pour les biens spécifiquement situés en zone littorale à risque. Pour faire évoluer le droit français, elle propose de « *s'inspirer du droit américain* »¹⁹³ afin de « *permettre à l'Etat de s'approprier, à des fins d'utilité publique et moyennant compensation, le bien d'une personne décédée* »¹⁹⁴. En effet, aux Etats-Unis, l'héritage n'est pas un droit mais un privilège accordé au citoyen américain et l'Etat a le droit, contre compensation, de s'approprier le bien d'une personne décédée à des fins d'utilité publique¹⁹⁵. L'idée serait de

¹⁸⁹ Gaudemet S., Lequette Y. et Terré F. (2014), *Droit civil. Les successions. Les libéralités*, 4^{ème} éd., Dalloz, coll. Précis, spéc. p.6

¹⁹⁰ Levillain N. et Montoux D. (2017), « Fasc. 50 : Succession. – Dévolution successorale. – Ouverture de la succession. – Qualités requises pour succéder », *JurisClasseur Notarial Formulaire*, spéc. § 28

¹⁹¹ Brennier C. et Raoul-Cormeil G. (2017), « Synthèse – Réserve et quotité disponible », *JurisClasseur Civil Code*, n°420, spéc. § 1

¹⁹² Mulot V. (2015), *Les submersions marines : nouveaux enjeux, nouvelles pratiques juridiques*, thèse précit., spéc. p.193-194

¹⁹³ *Idem*, spéc. p.194

¹⁹⁴ *Ibid*

¹⁹⁵ Europ USA, <https://www.europusa.com/business/comprendre-lheritage/grandes-differences-entre-france-et-usa/> (consulté le 29/05/2018)

pouvoir appliquer ce même principe en France, plus particulièrement pour les biens situés dans les espaces littoraux à risque. Si selon elle aucune contrepartie financière n'est obligatoire pour ce mécanisme qu'il faudrait instituer en France, il serait tout de même préférable d'indemniser les successeurs « *dans un souci d'équité, mais aussi d'acceptabilité sociale* »¹⁹⁶.

Comme indiqué, en l'état actuel du droit, ce mécanisme semble impossible à instaurer en droit français en raison de la réserve successorale mais une réforme du droit des successions semblerait envisageable. Selon C.-M. Péglion-Zika, maître de conférences en droit privé, « *la réserve successorale n'a pas de valeur conventionnelle puisque la Cour européenne des droits de l'homme a refusé de la placer sous la protection de la Convention européenne des droits de l'homme, dans l'arrêt Marckx, en jugeant que ni l'article 8, ni l'article 1^{er} du premier protocole ne garantissent le droit d'acquérir des biens pas succession* »¹⁹⁷. Ainsi la réserve ne serait protégée ni par la Constitution ni par la Cour européenne des droits de l'homme (CEDH), et donc le Parlement français pourrait « *parfaitement y porter atteinte, ce qu'il a d'ailleurs fait en supprimant la réserve des ascendants par la loi du 23 juin 2006* »¹⁹⁸. Pour V. Mulot, la prise de possession des biens du défunt par l'Etat, ne constituerait pas non plus une atteinte au droit de propriété¹⁹⁹, le Conseil constitutionnel ayant « *refusé de rattacher le droit des héritiers à leur droit de propriété* »²⁰⁰ lors d'une décision en réponse à une question prioritaire de constitutionnalité relative au calcul de l'indemnité de réduction due par le donataire ou le légataire d'une exploitation agricole²⁰¹.

La question pourrait se poser de savoir si un droit à hériter existe, et donc si supprimer la réserve successorale n'enfreindrait pas un principe fondamental, qui s'apparenterait au droit de propriété. En effet, il n'est pas exclu, qu'en cas de recours, la CEDH défende l'éventuel droit de l'homme à hériter en évoquant l'article 1^{er} du premier protocole à la Convention, comme elle l'a fait dans l'arrêt Consorts Richer et Le Ber en déclarant que « *la notion de « biens » ne se limite pas aux « biens actuels » et peut également recouvrir des valeurs patrimoniales, y compris des créances, en vertu desquelles le requérant peut prétendre avoir au moins une espérance légitime et raisonnable d'obtenir la jouissance effective d'un droit de propriété* »²⁰².

¹⁹⁶ Mulot V. (2015), *Les submersions marines : nouveaux enjeux, nouvelles pratiques juridiques*, thèse précit., spéc. p.194

¹⁹⁷ Péglion-Zika C.-M. (2018), « Existe-t-il un droit de l'homme à hériter ? », *RTD Civ.*, spéc. p.8

¹⁹⁸ Péglion-Zika C.-M. (2018), art. précit., spéc. p.8

¹⁹⁹ Mulot V. (2015), *Les submersions marines : nouveaux enjeux, nouvelles pratiques juridiques*, thèse précit., spéc. p.194

²⁰⁰ Péglion-Zika C.-M. (2018), art. précit., spéc. p.6

²⁰¹ Commentaire du Conseil constitutionnel, Décision n°2012-274 QPC du 28 septembre 2012, Consorts G.

²⁰² CEDH, 18 novembre 2010, n°18990/07 et n°23905/07, Affaire consorts Richet et Le Ber c. France

Ainsi, la CEDH pourrait invoquer le droit à hériter comme étant une espérance légitime et l'inclure au droit de propriété²⁰³.

Interrompre le droit de succession de certains biens situés en zone littorale à risque semble être une option efficace pour assurer l'acquisition du bien au porteur du projet de recul stratégique au décès du propriétaire, bien que longue à aboutir. Mais elle n'est pour l'instant pas applicable au regard du droit positif. Il semble difficile de dire si une modification du droit français pour supprimer, dans certains cas relevant de l'utilité publique, la réserve successorale serait acceptable, ni si elle serait conforme au droit conventionnel européen.

Ces deux outils utilisés dans le cas d'un projet de recul stratégique de l'urbanisation présentent aussi l'avantage de ne pas avoir à reloger les anciens propriétaires et donc de relocaliser le bien. Comme ces outils ne restreignent pas le droit de propriété, ils n'obligent pas le propriétaire à quitter les lieux. Cela rendrait donc le projet plus acceptable. Ils réduisent ainsi considérablement l'atteinte susceptible d'être portée au droit de propriété comme cela pourrait être le cas avec des outils d'acquisition forcée²⁰⁴. S'ils sont donc avantageux pour le propriétaire, ils ne le sont pas forcément pour le porteur de projet qui pourra, selon les cas, mettre beaucoup de temps à acquérir les biens avec l'un de ces outils. Enfin, ces deux mécanismes n'assurent pas la sécurité des propriétaires puisqu'ils ne prennent pas en compte la présence du risque. Ils serviraient seulement à faciliter l'acquisition et non à protéger les habitants du risque. Présentés en l'état actuel, ils n'assurent pas la sécurité des occupants et ne permettraient pas de les déloger par anticipation avant que le risque ne survienne. Il serait donc intéressant de développer des acquisitions en viager ou par interruption du droit de succession pour les biens qui ne sont pas en première ligne du front de mer, c'est-à-dire ceux qui sont plus en recul et qui seront touchés par le risque littoral à plus long terme. Mais il faudrait tout de même prévoir des clauses qui protégeraient le propriétaire-occupant en cas de survenance du risque.

Dans l'optique d'acquérir les biens situés en zone littorale à risque par anticipation, une proposition de loi vient soumettre de nouveaux outils juridiques. Ils permettraient une meilleure

²⁰³ Péglion-Zika C.-M. (2018), art. précit., spéc. p.6, citant l'ouvrage Jean-Baptiste W. (2011), *L'espérance légitime*, Institut Universitaire Varenne, coll. Thèses. Voir aussi Debet A. (2002), *L'influence de la Convention européenne des droits de l'homme sur le droit civil*, Dalloz, coll. Nouvelle bibliothèque de thèses, vol. 15, n°775 et s.

²⁰⁴ Mulot V. (2015), *Les submersions marines : nouveaux enjeux, nouvelles pratiques juridiques*, thèse précit., spéc. p.194

acceptabilité de ces mesures d'acquisition volontaire par la population, en leur proposant de continuer à occuper ces biens temporairement.

II.2. Une proposition de loi attendue pour faciliter les acquisitions sur le littoral mais contestable

Une proposition de loi relative au développement durable des territoires littoraux, avec pour objectif de « *mieux prendre en compte les effets du changement climatique en termes d'érosion et d'élévation du niveau de la mer, afin de concilier le risque de recul du trait de côte avec le maintien et le développement d'activités dans les territoires littoraux* »²⁰⁵, a été déposée le 13 septembre dernier par M. Vaspart, sénateur des Côtes-d'Armor, et plusieurs de ses collègues. Cette proposition de loi vient apporter différents mécanismes juridiques permettant de « *créer un cadre juridique cohérent qui permettrait de s'adapter au recul du trait de côte en protégeant les habitations et activités concernées* »²⁰⁶. Déposée au Sénat le 13 septembre 2017, celui-ci l'a d'ores et déjà adoptée en première lecture le 30 janvier 2018. Cette nouvelle proposition de loi vient néanmoins reprendre les dispositions de la proposition de loi portant adaptation des territoires littoraux au changement climatique, déposée en 2016²⁰⁷. Cette dernière avait déjà été adoptée par le Sénat mais son examen parlementaire avait été interrompu par la suspension des travaux parlementaires²⁰⁸. Elle suit actuellement la navette parlementaire mais n'a pas encore été adoptée par l'Assemblée nationale.

Cette proposition de loi reprend les objectifs de celle présentée en 2016, à savoir :

- « *élaborer des politiques d'anticipation du changement climatique sur le littoral ;*
- *identifier le risque lié au recul du trait de côte ;*
- *et encourager le développement durable des territoires littoraux.* »²⁰⁹

²⁰⁵ Rapport fait au nom de la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable (I) sur la proposition de loi relative au développement durable des territoires littoraux, par D. Mandelli, 24 janvier 2018, 122 pages, spéc. p.9

²⁰⁶ Avis n°254 présenté au nom de la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du Règlement et d'administration générale (I) sur la proposition de loi relative au développement durable des territoires littoraux, par P. Bas, 25 janvier 2018, 54 pages, spéc. p.12

²⁰⁷ La proposition de loi portant adaptation des territoires littoraux au changement climatique a été présentée par les députés B. Le Roux, P. Got, C. Berthelot et plusieurs de leurs collègues, le 13 Juillet 2016.

²⁰⁸ Sénat, <http://www.senat.fr/dossier-legislatif/pp116-717.html> (consulté le 02/05/2018)

²⁰⁹ Grimaldi M. (sous la direction de) (2017), « L'adaptation des territoires littoraux au changement climatique », *Defrénois*, n°3, pages 215-216, spéc. p.215

Différents nouveaux mécanismes juridiques sont évoqués, mais le principal est la création de zones d'autorisation d'activités résilientes et temporaires (ZART). Ces zones ont pour vocation de créer une nouvelle zone à l'intérieur des PPRL dans lesquels des outils spécifiques, introduits par cette même proposition de loi, peuvent s'appliquer exclusivement²¹⁰. Ce sont donc ces ZART qui sont le point de départ de cet ensemble d'outils développés pour faciliter et inciter les acteurs publics à développer des projets de relocalisation des biens et activités situés en zone littorale à risque (§ II.2.1).

Pour faire suite à la mise en place des ZART, la proposition de loi crée deux autres outils propres à ces zones : le droit de préemption spécifique aux ZART et le bail réel immobilier littoral. Le premier outil, le droit de préemption spécifique aux ZART, a pour vocation de limiter l'incidence économique des acquisitions sur le projet de relocalisation. De cette manière, la proposition de loi viendrait adapter le droit de préemption, déjà présent dans le Code de l'urbanisme, aux risques littoraux et plus particulièrement aux projets de relocalisation en introduisant un système de décote de la valeur du bien en fonction du risque. Cet outil a donc été pensé pour être incitatif à la vente et aider les porteurs de projets à acquérir les biens menacés (§ II.2.2). Le second outil, le bail réel immobilier littoral, permettrait de proposer aux anciens propriétaires de continuer à vivre dans leur habitation, tant que l'importance du risque le permet. Il a aussi vocation de mieux faire accepter les projets de délocalisation et de relocalisation des biens par les habitants des zones à risques littoraux. Enfin, ce bail étant conclu à titre onéreux, il permettrait d'amortir en partie les acquisitions réalisées par le porteur du projet (§ II.2.3).

II.2.1. Un nouveau zonage propre aux risques littoraux

Les zones d'activités résilientes et temporaires (ZART), créées par l'article 4 de la proposition de loi précédente, ont pour objet de créer un zonage spécifique, grâce aux estimations réalisées sur le recul du trait de côte, à l'intérieur duquel des opérations d'aménagement adaptées à l'érosion peuvent être autorisées²¹¹. L'intention des rédacteurs est, par le biais de ce mécanisme, de « *maintenir une activité humaine le plus longtemps possible* »²¹² sur ces zones.

²¹⁰ *Rapport fait au nom de la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable (1) sur la proposition de loi relative au développement durable des territoires littoraux*, par D. Mandelli, 24 janvier 2018, 122 pages, spéc. p.26

²¹¹ Pastor J.-M. (2016), « Vers une définition juridique du recul du trait de côte », *AJDA*, n°42, spéc. p.2350

²¹² *Avis n°254 présenté au nom de la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du Règlement et d'administration générale (1) sur la proposition de loi relative au développement durable des territoires littoraux*, par P. Bas, 25 janvier 2018, 54 pages, spéc. p.22

L'intérêt de ces nouvelles zones est d'y fixer une « *durée maximale pendant laquelle des constructions, ouvrages, aménagements ou exploitations peuvent être réalisés, utilisés, exploités ou déplacés, sous réserve que cela soit compatible avec l'exposition à d'autres risques naturels. [...] »*²¹³.

Ces ZART seraient autorisées par le Code de l'environnement à l'article L. 562-1 et ne pourraient être instaurées que sur décision du préfet, sur proposition d'une collectivité territoriale ou d'un groupement de collectivités territoriales concerné²¹⁴. Elles seraient créées à travers les plans de prévention des risques naturels prévisibles, s'ajoutant aux zones rouges et bleues déjà existantes²¹⁵. Les seules zones bleues et rouges actuelles ne s'adaptant pas toujours aux spécificités du littoral, la proposition de loi vient proposer la création des ZART²¹⁶. Ces nouvelles zones permettraient ainsi de maintenir temporairement des constructions dans les zones menacées tout en prenant en compte la présence d'un risque littoral²¹⁷.

La commission de l'aménagement du territoire et du développement durable du Sénat a souligné l'intérêt des ZART dans les politiques locales car elle permettrait « *une articulation entre les stratégies locales de gestion intégrée du trait de côte définies par les collectivités territoriales et les PPRN prescrits par les préfets »*²¹⁸. En effet, les élus locaux devront avoir travaillé sur une stratégie locale de gestion intégrée du trait de côte permettant de trouver un équilibre entre l'économie de leur territoire et les risques présents pour que le préfet valide la ZART²¹⁹.

Pour faciliter la mise en place de ZART, la proposition de loi prévoit aussi un article permettant aux préfets de décider la révision ou la modification des PPRNP lorsque qu'un projet de ZART émerge dans le cadre d'une stratégie locale de gestion intégrée du trait de côte²²⁰.

Enfin, l'article 14 de cette proposition de loi prévoit d'interdire aux acteurs publics la vente de leurs biens situés dans ces ZART, en autorisant toutefois les ventes ou échanges de ces biens entre acteurs publics et avec le Conservatoire de l'espace littoral et des rivages lacustres. Mais

²¹³ Proposition de loi adoptée par le Sénat, relative au développement durable des territoires littoraux, 31 janvier 2018, 20 pages, spéc. p.6

²¹⁴ Rapport fait au nom de la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable (1) sur la proposition de loi relative au développement durable des territoires littoraux, par D. Mandelli, 24 janvier 2018, 122 pages, spéc. p.26

²¹⁵ Idem, spéc. p.26

²¹⁶ Idem, spéc. p.27

²¹⁷ Idem, spéc. p.27

²¹⁸ Idem, spéc. p.27

²¹⁹ Idem, spéc. p.27

²²⁰ Idem, spéc. p.28

son examen par la Commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du Règlement et d'administration générale du Sénat a fait ressortir un problème de constitutionnalité puisque l'article semblerait porter atteinte au droit de propriété des personnes publiques garanti par la Déclaration des droits de l'Homme et du citoyen et au principe constitutionnel de libre administration des collectivités territoriales. En effet, il restreindrait trop les collectivités territoriales dans leurs choix de transactions immobilières. Cette commission a donc émis un avis défavorable à l'adoption de cet article²²¹.

On le constate, cette proposition de loi soulève des interrogations et l'article 4 définissant les ZART en fait partie. Lors des débats parlementaires à propos de cette proposition de loi, certains sénateurs ont affirmé que l'outil créé par l'article 4 constituait « *d'une certaine manière, un contournement de la loi Littoral* »²²². En effet, la rédaction actuelle de cet article permet d'inclure de nombreux types de construction, alors qu'il aurait été préférable de limiter ces constructions à celles « *en lien direct avec l'activité maritime* »²²³. En l'état actuel, les ZART semblent trop extensives et pourraient être un frein à l'anticipation du recul du trait de côte, plus qu'un avantage, puisque trop de constructions pourraient être autorisées par cet outil ce qui rendrait plus difficile la démolition dans ces zones²²⁴. De plus, le gouvernement n'est pas favorable à la création de ces nouvelles zones. Selon lui, « *l'usage des outils classiques de prévention des risques – comme, par exemple, les PPR – pour traiter de l'érosion du trait de côte n'est pas la solution la plus adaptée* »²²⁵. Même s'il est vrai que les plans de prévention des risques nécessitent d'inclure l'évolution du trait de côte, ils ne doivent pas être l'outil principal de protection de ce dernier²²⁶.

Ainsi la mise en place de ZART dans les espaces littoraux à risque permettrait de réaliser différentes opérations d'aménagement tout en prenant en compte le risque présent et l'idée que le territoire va être, à terme, délocalisé. Mais on l'a vu, cet outil semble pour le moment trop laxiste car il permettrait d'autoriser des constructions ne nécessitant pas la présence du littoral.

²²¹ Avis n°254 présenté au nom de la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du Règlement et d'administration générale (1) sur la proposition de loi relative au développement durable des territoires littoraux, par P. Bas, 25 janvier 2018, 54 pages, spéc. p.33

²²² JO, Sénat, *Compte rendu intégral*, séance du mardi 30 janvier 2018, pp. 646-759, propos de Dantec R., spéc. p.659

²²³ *Idem*, spéc. p.668

²²⁴ *Ibid*

²²⁵ JO, Sénat, *Compte rendu intégral*, séance du mardi 30 janvier 2018, pp. 646-759, propos de Poirson B., spéc. p.668

²²⁶ *Idem*, spéc. p.652

En l'état actuel, il est difficilement défendable face à la loi Littoral, qui fait figure de référence dans le droit français²²⁷, puisqu'il permettrait d'urbaniser le littoral. On peut aussi se questionner sur l'intérêt premier de la mise en place des ZART, puisqu'il paraît plus être tourné sur l'économie du territoire plutôt que la sécurité des personnes.

Ce mécanisme, bien que ne semblant pas abouti pour certains²²⁸, a néanmoins été pensé comme étant la pierre angulaire de cette proposition de loi puisqu'il est la condition pour pouvoir appliquer les deux autres mécanismes introduits par ce même texte : le droit de préemption spécifique au ZART et le BRILi. Ce droit de préemption, lui, semble particulièrement incitatif pour les porteurs de projets, qui trouveraient donc leur intérêt à mettre en place des ZART pour pouvoir l'utiliser.

II.2.2. Un droit de préemption et de réserves foncières spécifique aux zones littorales

La proposition de loi relative au développement durable des territoires littoraux vise à mettre en place un droit de préemption spécifique aux zones littorales en créant un droit de préemption spécifique aux ZART, définies précédemment. Ce droit de préemption particulier aurait pour intérêt de faciliter le transfert des risques pesant sur les habitants aux personnes publiques²²⁹.

C'est l'article 15 de cette proposition de loi qui introduit ce nouveau droit de préemption. En effet, il permet l'utilisation des outils déjà existants dans le Code de l'urbanisme d'opérations d'aménagement, d'opérations de préemption et de réserves foncières dans les zones littorales soumises au risque de recul du trait de côte dans l'objectif de réduire leur vulnérabilité²³⁰ mais il définit aussi les critères d'application du droit de préemption spécifique aux ZART. Ainsi, son premier alinéa autorise la préemption dans toutes les ZART et son second alinéa précise que « *l'acte de vente du bien qui fait l'objet de la préemption comporte une clause précisant si*

²²⁷ JO, Sénat, *Compte rendu intégral*, séance du mardi 30 janvier 2018, pages 646-759, propos de Poirson B., spéc. p.653

²²⁸ JO, Sénat, *Compte rendu intégral*, séance du mardi 30 janvier 2018, pp. 646-759, propos de Bignon J., spéc. p.658

²²⁹ Avis n°254 présenté au nom de la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du Règlement et d'administration générale (I) sur la proposition de loi relative au développement durable des territoires littoraux, par P. Bas, 25 janvier 2018, 54 pages, spéc. p.12

²³⁰ Proposition de loi adoptée par le Sénat, relative au développement durable des territoires littoraux, 31 janvier 2018, 20 pages, spéc. p.10

une préférence sera accordée au vendeur en cas de conclusion future d'un bail réel immobilier littoral »²³¹.

Ce droit de préemption spécifique aux ZART se distinguerait des droits de préemption déjà existants par un troisième alinéa à l'article L. 567-3, qui crée une décote de la valeur du bien. En effet, cet alinéa précise que le prix d'achat du bien soumis au droit de préemption tiendrait compte de la présence du risque de recul du trait de côte²³². Plus le droit de préemption se fera tard, plus la valeur du bien aura diminué, en raison de la progression du risque. Cette décote purement incitative permettrait à la fois de prendre en compte le risque dans la valeur des biens et de donner une plus grande marge de manœuvre financière aux acteurs publics pour préempter ces biens à risque²³³.

L'idée d'une décote de la valeur du bien est propre au droit de préemption spécifique aux ZART puisqu'elle n'existe pas dans les droits de préemption déjà présents dans le Code de l'urbanisme et précédemment évoqués (voir supra). Cette décote fait la force de ce nouvel instrument juridique puisqu'elle pourrait inciter les propriétaires de biens situés en zone à risque à vendre rapidement afin de tirer un maximum de profit de leur bien. L'instauration d'une décote profiterait au porteur du projet de recul stratégique ayant mis en place ce droit de préemption puisque cela inciterait les propriétaires à vendre rapidement, mais cela lui profiterait aussi si ces derniers tardent à vendre puisque la valeur du bien aurait en toute logique diminué. Mais dans le cas où les propriétaires ne souhaiteraient pas vendre ou ne pas vendre à court terme, cet outil ne garantirait pas leur sécurité face aux risques littoraux. Le droit de préemption pourrait donc s'appliquer dans les zones plus éloignées du littoral, où les risques surviendront à plus long terme. Mais il ne pourra pas être le seul mécanisme employé puisque si le risque se rapproche trop fortement du bien préempté mais que les propriétaires ne souhaitent pas vendre, il faudra tout de même les déloger, par expropriation par exemple

Le droit de préemption spécifique aux ZART serait donc purement incitatif mais ne permettrait pas d'anticiper la délocalisation de tous les biens. Afin de renforcer l'attrait de cet

²³¹ *Proposition de loi adoptée par le Sénat, relative au développement durable des territoires littoraux*, 31 janvier 2018, 20 pages, spéc. p.12

²³² Art. 567-3 créé par la proposition de loi relative au développement durable des territoires littoraux : « Le prix fixé par la juridiction compétente en matière d'expropriation tient compte de l'existence du risque de recul du trait de côte et de l'affectation prévue d'un bien situé dans une zone d'activité résiliente et temporaire en application du 1° bis du II de l'article L. 562-1 au jour où il a été acquis par son propriétaire. ».

²³³ *Avis n°254 présenté au nom de la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du Règlement et d'administration générale (I) sur la proposition de loi relative au développement durable des territoires littoraux*, par P. Bas, 25 janvier 2018, 54 pages, spéc. p.36

outil auprès des propriétaires, son instauration serait associée au nouveau bail réel immobilier littoral, aussi créé par cette proposition de loi.

II.2.3. Le BRILi, un outil pour maintenir temporairement la population dans la zone menacée

L'objectif de ce nouveau bail réel est de maintenir des activités malgré les risques littoraux présents sur certaines zones côtières. Le bail réel immobilier littoral (BRILi) est apparu grâce à cette proposition de loi dans le but d'« *inciter les personnes publiques volontaires à acquérir des biens menacés par l'érosion puis à les remettre temporairement à disposition des particuliers* »²³⁴. Ce nouveau type de bail a la particularité de ne pouvoir s'appliquer que sur les ZART définies précédemment, elles-mêmes ne pouvant être instaurées que dans les espaces côtiers.

C'est l'article 16 de cette proposition de loi qui envisage la création d'un nouveau bail spécifique aux zones littorales, en ajoutant les articles L. 567-4 et suivants au Code de l'environnement. La rédaction du nouvel article L. 567-4 du Code de l'environnement définit le bail réel immobilier littoral comme « *le bail de droit privé par lequel l'État, une collectivité territoriale, un groupement de collectivités territoriales, un établissement public foncier, le Conservatoire de l'espace littoral et des rivages lacustres, une société publique locale d'aménagement d'intérêt national ou une société publique locale compétente pour mener des opérations d'aménagement ou de construction consent à un preneur des droits réels sur tout ou partie d'un immeuble ne relevant pas du domaine public situé, au moment de la conclusion ou de la prorogation de ce bail, dans une zone d'activité résiliente et temporaire définie par un plan de prévention des risques naturels en application du 1° bis du II de l'article L. 562-1. [...]* »²³⁵. Le BRILi serait donc un bail de droit privé conclu entre un acteur public, le porteur du projet de délocalisation, et une personne de droit privé, portant sur un bien faisant partie du domaine privé de cet acteur public. Ce bien doit exclusivement se situer dans une ZART (voir supra sur cette notion).

Le bailleur, une personne publique telle que l'Etat, les établissements publics fonciers, les sociétés publiques locales d'aménagement ou de construction, les collectivités locales

²³⁴ Avis n°254 présenté au nom de la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du Règlement et d'administration générale (I) sur la proposition de loi relative au développement durable des territoires littoraux, par P. Bas, 25 janvier 2018, 54 pages, spéc. p.13

²³⁵ Proposition de loi adoptée par le Sénat, relative au développement durable des territoires littoraux, 31 janvier 2018, spéc. p.12

concernées ou leurs groupements, concède un bail au preneur, une personne publique ou privée, lui permettant de garder la jouissance du bien en question en lui conférant des droits réels sur celui-ci²³⁶. Le bien du bailleur doit faire partie de son domaine privé et non du domaine public, cela afin d'éviter les formalités administratives telles que la publication ou encore la mise en concurrence obligatoire²³⁷. La durée du contrat de bail est comprise entre 5 et 99 ans, mais reste toutefois conditionnée par la survenance du risque littoral. Ainsi, par exemple, si le risque survient avant l'échéance du bail, celui-ci est résilié de plein droit avant le terme prévu au moment de la survenance du risque²³⁸. Ce bail rend donc l'occupation « *temporaire et liée à la survenue d'un recul du trait de côte* »²³⁹.

Ce nouveau contrat de bail possède aussi quelques particularités en ce qui concerne les droits et obligations du preneur. Tout d'abord, ce type de bail confère au preneur des droits réels sur le sol, les constructions existantes et les constructions nouvelles qu'il réalisera sur la parcelle objet du bail pendant toute la durée du bail, comme tout bail réel. Le preneur a donc le droit de réaliser certaines constructions sur la parcelle objet du bail. Mais à l'échéance du contrat, « *le preneur doit céder au bailleur les constructions ou améliorations qu'il a faites, à titre gratuit ou à titre onéreux* »²⁴⁰ ou bien « *le preneur détruit ces ouvrages et améliorations à ses frais dans le cas où le bailleur ne souhaiterait pas les acquérir.* »²⁴¹. En revanche, si le risque survient avant l'échéance du contrat de bail, le bailleur prend à sa charge la démolition des constructions existantes et le preneur prend normalement à sa charge la démolition ou le déplacement des constructions nouvelles dont il est le propriétaire²⁴².

Si D. Mandelli rapporte, au nom de la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable, que « *le BRILi permettra de répondre à des problématiques de maintien et de développement d'activités économiques dans des zones menacées par le recul*

²³⁶ Avis n°254 présenté au nom de la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du Règlement et d'administration générale (I) sur la proposition de loi relative au développement durable des territoires littoraux, par P. Bas, 25 janvier 2018, 54 pages, spéc. p.13

²³⁷ *Idem*, spéc. p.37

²³⁸ Proposition de loi adoptée par le Sénat, relative au développement durable des territoires littoraux, 31 janvier 2018, spéc. p.17

²³⁹ Grimaldi M. (sous la direction de) (2017), « L'adaptation des territoires littoraux au changement climatique », *Defrénois*, n°3, pp. 215-216, spéc. p.216

²⁴⁰ Rapport fait au nom de la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable (I) sur la proposition de loi relative au développement durable des territoires littoraux, par D. Mandelli, 24 janvier 2018, 122 pages, spéc. p.50

²⁴¹ *Idem* spéc. p.52

²⁴² *Idem*, spéc. p.50

du trait de côte »²⁴³, certains se posent la question de l'utilité d'introduire un nouveau bail réel dans la législation française. V. Zalewski-Sicard souligne que différents travaux réalisés antérieurement à cette proposition de loi proposaient d'adapter des outils déjà présents dans le droit français, mais qu'aucune de ces solutions n'a été retenue²⁴⁴. Les auteurs de la proposition de loi expliquent en effet qu'aucun des baux existants n'est adéquat mais n'en donnent pas pour autant la raison²⁴⁵. Ils viennent donc rallonger la série de baux réels déjà existante en créant le BRILi²⁴⁶. La secrétaire d'Etat, B. Poirson, remet en question cet outil pour les mêmes raisons puisque selon elle « *sa complémentarité avec d'autres types de baux et la plus-value qu'il pourrait représenter pour les collectivités volontaires sont encore peu explicitées* »²⁴⁷.

De plus, selon R. Dantec, sénateur de la Loire Atlantique, le BRILi risque de poser un problème de responsabilité lors de la démolition des bâtiments construits par les preneurs à bail. Par exemple, si les personnes à l'origine de la construction sont décédées à l'échéance du bail, les héritiers pourraient refuser l'héritage pour ne pas avoir à payer ces frais de démolition²⁴⁸. C'est donc l'Etat qui devra prendre en charge ce coût supplémentaire²⁴⁹. Le problème serait le même dans le cas d'une société, preneuse à bail, qui aurait été en liquidation judiciaire avant la fin du bail²⁵⁰.

Ce nouveau bail a été pensé pour maintenir la population sur la zone menacée tant que le risque le permet. L'enjeu de ce mécanisme est double. Tout d'abord, il permettrait une meilleure acceptation du projet par les habitants puisqu'ils auraient la possibilité de continuer à occuper leur bien, tant que la sécurité le permet, même s'ils n'en sont plus propriétaires. L'objectif est d'accomplir une relocalisation « *en douceur* »²⁵¹. Enfin, ce nouveau contrat de bail est aussi avantageux pour le porteur de projet, puisque conclure des baux à titre onéreux de ce type sur les biens situés en zone à risque qu'il a acquis, permet une rentrée d'argent et

²⁴³ *Rapport fait au nom de la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable (I) sur la proposition de loi relative au développement durable des territoires littoraux*, par D. Mandelli, 24 janvier 2018, 122 pages, spéc. p.51

²⁴⁴ Zalewski-Sicard, V., « Sous le bail réel immobilier littoral, la plage... pour l'instant », *Construction-Urbanisme*, janv. 2017, alerte 1. (Jurisclasseur), 5 pages, spéc. p.2

²⁴⁵ *Idem*, spéc. p.2

²⁴⁶ *Idem*, spéc. p.1

²⁴⁷ JO, Sénat, *Compte rendu intégral*, séance du mardi 30 janvier 2018, pages 646-759, propos de Poirson B., spéc. p.702

²⁴⁸ JO, Sénat, *Compte rendu intégral*, séance du mardi 30 janvier 2018, pages 646-759, propos de Dantec R., spéc. p.701

²⁴⁹ *Idem*, spéc. p.659

²⁵⁰ *Idem*, spéc. p.701

²⁵¹ Zalewski-Sicard, V., « Sous le bail réel immobilier littoral, la plage... pour l'instant », *Construction-Urbanisme*, janv. 2017, alerte 1. (Jurisclasseur), 5 pages, spéc. p.3

d'amortir en partie l'argent dépensé dans les acquisitions, ce qui n'est pas négligeable. Mais, même si l'objectif défendu par le BRILi est justifié, l'utilité de la création d'un nouveau bail pour tendre à cet objectif ne semble pas avérée. Pour certains sénateurs, cet outil semble avoir été construit hâtivement et « *n'a pas été suffisamment pensé* »²⁵². Aussi, le BRILi semble être un outil économique plus qu'un outil pour assurer la sécurité des personnes.

Si les finalités de la proposition de loi relative au développement durable des territoires littoraux paraissent justifiées et concordantes avec les stratégies de délocalisation et de relocalisation des biens situés en zone littorales à risques, les moyens mis en œuvre et les outils créés par cette dernière sont discutables. Cette proposition de loi fait beaucoup parler d'elle, notamment pour certains articles, non-développés dans ce rapport, qui touchent à des modifications de la loi Littoral.

En attendant de voir ce qu'il adviendra de ce texte lors des prochains débats parlementaires, il est aussi intéressant d'étudier les idées développées par différents programmes de recherches pour faciliter la délocalisation et la relocalisation des biens situés en zone littorale à risque. En effet, des chercheurs ont proposé différents mécanismes pour faciliter l'acquisition des biens par le porteur du projet de recul stratégique lors de la phase de délocalisation.

²⁵² JO, Sénat, *Compte rendu intégral*, séance du mardi 30 janvier 2018, pp. 646-759, propos de Dantec R., spéc. p.701

II.3. Des démembrements du droit de propriété pour une meilleure acceptabilité des propriétaires de la délocalisation et faciliter l'acquisition à terme

Des travaux de recherche ont développé l'idée de démembrer le droit de propriété portant sur des biens situés sur les zones littorales à risque, afin de faciliter les projets de recul stratégique de l'urbanisation. Démembrer le droit de propriété permettrait d'attribuer, à terme, la propriété des biens soumis aux risques littoraux au porteur du projet de recul stratégique de l'urbanisation littorale.

Le démembrement du droit de propriété se définit comme l'« *action de détacher certains droits de la propriété pour les transférer à d'autres qu'au propriétaire* »²⁵³. Il s'oppose donc à la pleine propriété qui comprend le droit d'user de la chose, l'*usus*, le droit de jouir de la chose, le *fructus* et le droit de disposer de la chose, l'*abusus*. Comme le droit de jouir de la chose « *emporte celui d'user de la chose* »²⁵⁴, le droit d'usufruit regroupe ainsi l'*usus* et le *fructus* du bien, attribués au titulaire du droit. La nue-propriété emporte l'*abusus* du droit de propriété puisqu'elle « *désigne la propriété d'un bien dont le titulaire n'a pas la jouissance* »²⁵⁵. La figure 4 ci-dessous résume les différents attributs attachés au droit de propriété.

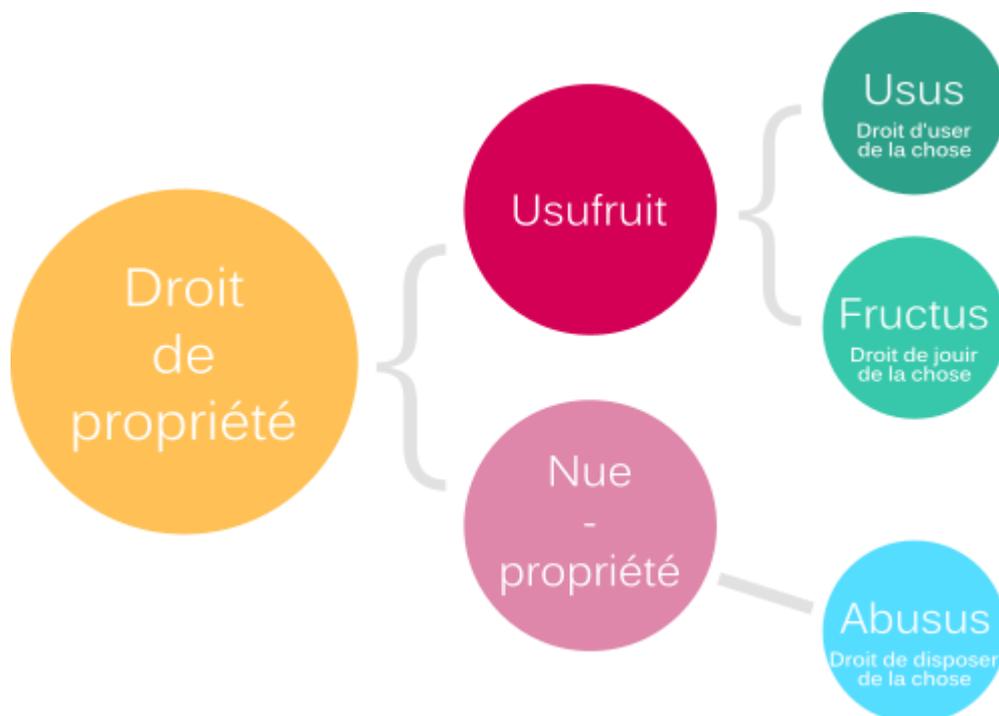


Figure 3: Les attributs du droit de propriété (Michaud, 2018)

²⁵³ Cornu G. (sous la direct. de) (2016), *Vocabulaire juridique*, 11ème éd., Presse Universitaire de France, coll. *Quadrige*

²⁵⁴ Sériaux A. (2016), « Propriété » in *Répertoire de droit civil*, spéc. section 2, Art.1

²⁵⁵ CA Metz, 12 Mai 2015, 1^{ère} chambre, n°14-01937, UDAF de la Moselle

Il existe autant de démembrements que possible. On peut les classer en deux catégories :

- Soit les attributs sont distribués entre différentes personnes pour un même bien ;
- Soit on établit des relations entre deux biens distincts, comme par exemple avec les servitudes²⁵⁶.

Afin de faciliter l'acquisition des biens soumis aux risques littoraux par les porteurs de projet de recul stratégique, il est essentiel « *de supprimer l'abusus pour que le droit de propriété ne perde pas ad vitam aeternam* »²⁵⁷. Ce type de démembrement, consistant à retirer ce qui fait la substance du droit de propriété (l'abusus), permettrait donc une meilleure acceptabilité auprès des propriétaires puisqu'ils pourraient continuer à vivre dans leur bien sans en être les propriétaires.

Plusieurs programmes de recherche ont développé cette idée basée sur une logique d'un démembrement de propriété dans le cadre d'une délocalisation des biens. Le programme de recherche Vuligam propose de séparer les attributs du droit de propriété en dissociant l'usus, l'abusus et le fructus du droit de propriété sur le bien (§ II.2.1.1), tandis que le programme de recherche Solter propose de démembrer la propriété en distinguant la nue-propriété de l'usufruit des biens à risque (§ II.2.1.2).

II.3.1. Séparer usus, fructus et abusus, un processus long

Le programme de recherche Vuligam (Vulnérabilité des systèmes littoraux d'une grande agglomération méditerranéenne)²⁵⁸ a développé un type de démembrement du droit de propriété en proposant la méthode MAREL : Méthode d'anticipation du recul du littoral. Cette méthode, décrite comme intermédiaire à l'expropriation et à l'incorporation automatique au DPM²⁵⁹, est présentée comme répondant à deux objectifs : elle tend à étaler dans le temps les mesures

²⁵⁶ Dross W. (2012), *Droit des biens*, 1^{ère} éd., LGDJ, coll. Montchrestien, spéc. p.106

²⁵⁷ Mulot V. (2015), *Les submersions marines : nouveaux enjeux, nouvelles pratiques juridiques*, précit., spéc. p.194

²⁵⁸ Ce programme de recherche, financé par le PIRVE (Programme Interdisciplinaire de Recherche Ville et Environnement), a été réalisé en partenariat avec le CEJU (Centre d'Etudes Juridique d'Urbanisme), le CEREGE (Centre Européen de Recherches et d'Etudes en Géosciences de l'Environnement), l'Institut Méditerranéen d'Ecologie et de Paléocologie, Ressource (Science de l'homme et Nature) et l'EHESS (Ecole des Hautes Etudes en Sciences Sociales). Il s'est déroulé de 2009 à 2012.

²⁵⁹ CEJU, CEREGE, IMEP, RESSOURCE et EHESS (2011), *Vuligam – Rapport final*, coordonné par M.-L. Lambert, 99 pages, spéc. p.5

d'abandon de la propriété des biens situés en zone littorale à risque mais aussi à limiter le coût financier de ce processus de rachat des biens pour les porteurs du projet de relocalisation²⁶⁰.

Dirigée par M.-L. Lambert, cette recherche pluridisciplinaire regroupant des géomorphologues, des écologues et des juristes avait pour thèmes les points suivants :

- « *La vulnérabilité du littoral méditerranéen aux phénomènes de submersion marine et d'élévation du niveau des mers*
- *Les interactions entre la vulnérabilité de la Ville et la vulnérabilité des espèces végétales (biodiversité littorale) menacées* »²⁶¹ ;

Ce programme de recherche a contribué à trois grands apports : redéfinir la vulnérabilité, prendre en compte les interactions entre les mesures de protection de l'urbanisme et de la biodiversité et proposer des pistes d'actions pour résoudre la complexité des situations²⁶².

La méthode MAREL, proposée par le programme de recherche, consiste à organiser l'abandon progressif du bien en trois périodes, étalées sur 90 ans, de manière à dissocier progressivement l'abus, le fructus et l'usus du droit de propriété²⁶³. Ainsi :

- Sur une première période de trente ans, le propriétaire perdrait l'*abus* de son bien. Le bien serait alors inaliénable mais aussi intransmissible aux héritiers.
- Sur une seconde période de trente ans, le propriétaire perdrait ensuite le *fructus* du bien. La location du bien serait interdite, mais le propriétaire pourrait toujours occuper le bien.
- Sur une troisième période de trente ans, le propriétaire perdrait enfin l'*usus* du bien. Il ne pourrait plus en faire aucun usage²⁶⁴.

Les indemnités s'appuieraient sur de nouveaux critères afin de moduler les montants de celles-ci. En effet, les critères existants actuellement pour le Fonds Barnier prennent en compte la valeur vénale du bien ; ils induisent donc des indemnités parfois élevées et donc difficiles à appliquer sur l'ensemble des côtes littorales françaises, où le prix des immeubles s'avère

²⁶⁰ Lambert M.-L. (2016), « Habiter le littoral français en 2040. Quel droit pour un espace vulnérable ? », *Habiter le littoral* (sous la direction de S. Robert et H. Melin), PUAM, pp. 315-325, spéc. p.317

²⁶¹ VuLiGAM – Vulnérabilité des systèmes Littoraux d'une Grande Agglomération Méditerranéenne, diaporama de 17 pages, <http://slideplayer.fr/slide/1169378/> (consulté le 30/05/2018)

²⁶² CEJU, CEREGE, IMEP, RESSOURCE et EHESS (2011), *Vuligam – Rapport final*, coordonné par Lambert M.-L., 99 pages, spéc. p.3-4

²⁶³ Lambert M.-L. (2013), « GIZC et élévation du niveau marin : vers une gestion innovante des littoraux vulnérables », *Vertigo*, Hors-série n°18, spéc. p.9

²⁶⁴ CEJU, CEREGE, IMEP, RESSOURCE et EHESS (2011), *Vuligam – Rapport final*, coordonné par Lambert M.-L., 99 pages, spéc. p.73

parfois exorbitant²⁶⁵. Ces nouveaux critères pourraient être : la qualification de résidence principale ou secondaire du bien, le taux d'occupation de l'immeuble, la capacité fiscale du propriétaire, l'utilisation de l'immeuble lié à un usage professionnel, l'attachement familial au bien, etc., d'autres critères pourraient aussi intervenir²⁶⁶.

Associé à la méthode MAREL, le programme de recherche Vuligam propose aussi la création du Domaine public littoral. Cette zone serait définie parallèlement au rivage, selon les prévisions des scientifiques, de manière à délimiter l'espace qui sera recouvert pas la mer dans les 100 prochaines années. Elle viendrait s'ajouter juridiquement et géographiquement au Domaine public maritime. Ainsi, les espaces où les biens seraient déconstruits avec la méthode MAREL, formeraient ce Domaine public littoral²⁶⁷. Dans cette zone, les constructions nouvelles fixes seraient interdites mais les constructions fixes existantes pourraient aussi faire l'objet d'un recul urbain et donc être déconstruites²⁶⁸. Cet espace tampon libéré des constructions fixes serait ainsi plus visible de la population, ce qui permettrait d'améliorer sa compréhension du phénomène de recul du trait de côte ainsi que sa culture du risque. L'intérêt de la création de cette nouvelle zone à intégrer dans l'espace public serait donc de commencer à anticiper et à visualiser le recul du trait de côte puisque qu'elle « *préfigurerait en quelque sorte l'avancée du DPM en 2100* »²⁶⁹.

La création de ce DPL permettrait tout d'abord de rendre plus concret et plus visible la présence des risques littoraux, et donc de donner de l'importance et de la crédibilité aux projets de délocalisation et de relocalisation des biens. Ensuite, elle faciliterait aussi l'application de la méthode MAREL car ce Domaine public littoral permettrait de pouvoir étaler dans le temps les mesures prévues par la méthode MAREL puisque tous les espaces inclus dans ce nouveau Domaine public littoral ne seraient pas immédiatement touchés par l'érosion²⁷⁰. Ainsi, le DPL n'est pas indispensable pour initier la méthode MAREL mais il faciliterait son activation. Il servirait surtout d'outil de communication sur les projets d'anticipation du retrait du trait de côte auprès du grand public.

²⁶⁵ CEJU, CEREGE, IMEP, RESSOURCE et EHESS (2011), *Vuligam – Rapport final*, coordonné par Lambert M.-L., 99 pages, spéc. p.5

²⁶⁶ *Idem*, spéc. p.5

²⁶⁷ Lambert M.-L. (2016), « Habiter le littoral français en 2040. Quel droit pour un espace vulnérable ? », art. précit., spéc. p.319

²⁶⁸ Lambert M.-L. (2015), « Le recul stratégique : de l'anticipation nécessaire aux innovations juridiques », *Vertigo*, hors-série n°21, spéc. p.

²⁶⁹ *Idem*, spéc. p.5

²⁷⁰ Entretien avec M.-L. Lambert

La méthode MAREL semble être avantageuse pour permettre aux habitants de mieux accepter la délocalisation de leur bien. Le fait d'étaler dans le temps les mesures d'acquisition leur fera prendre en compte progressivement l'avancée du risque mais va aussi retarder l'acquisition de la pleine propriété du bien par le porteur de projet. En effet, selon les chercheurs à l'origine de cette méthode, elle prendrait 90 ans à être effective. Cette méthode ne paraît pas pouvoir s'appliquer pour des biens situés sur le front de mer et qui seraient probablement touchés par un des risques littoraux avant cette longue période. En revanche, elle pourrait s'appliquer pour les biens situés plus en retrait, par exemple dans la zone appelée « espace proche du rivage » dans la « loi Littoral »²⁷¹. L'étalement dans le temps devra nécessairement être couplé avec une étude scientifique pour prévoir l'avancée du risque afin de savoir quels biens pourraient être éligibles à la méthode MAREL.

De plus, il n'est pas précisé si cette méthode serait imposée aux propriétaires des biens menacés ou si elle serait au choix de ces derniers. Dans le premier cas, cette méthode porterait en partie atteinte au droit de propriété. Mais, si dans le second cas elle ne porterait pas atteinte au droit de propriété, en cas de refus du propriétaire de mettre en place ce type de démembrement, le dernier recours resterait l'expropriation pour que le porteur du projet puisse acquérir les biens.

Séparer l'usus, le fructus et l'abusus attributs du droit de propriété sur les biens situés en zone littorale à risque permettrait d'étaler dans le temps les acquisitions et donc l'abandon des biens par leur propriétaire, tout en limitant le coût financier de ce processus pour le porteur du projet. La méthode MAREL semble donc efficace mais elle reste longue à se mettre en place.

Dans ce même esprit de démembrement du droit de propriété, le projet de recherche SOLTER propose de démembrer le droit de propriété, pour créer deux droits réels démembrés : nue-propriété et usufruit. Cela permettrait de diminuer la durée d'acquisition afin de permettre au porteur du projet d'acquérir la pleine propriété plus rapidement.

II.3.2. Détacher la nue-propriété de l'usufruit, un démembrement moins long à mettre en œuvre

Le projet de recherche Solter a développé l'idée de démembrer le droit de propriété de manière à séparer la nue-propriété et l'usufruit du bien situé en zone littorale à risque pour faciliter son acquisition par le porteur du projet de délocalisation.

²⁷¹ Voir Partie 1, § I.1.1 à ce sujet.

Il fait partie du programme de recherche LITEAU, mis en place depuis 1998 par le ministère en charge du développement durable, qui porte sur « *la gestion durable de la mer et les littoraux* »²⁷². Le projet Solter²⁷³ avait pour objectif « *d’explorer les modalités de mise en œuvre de politiques sans regret permettant d’anticiper le recul stratégique en tenant compte des perceptions des populations de façon à renforcer l’acceptabilité de ces mesures et à identifier les possibilités de financement privé dans un contexte de raréfaction des budgets publics* »²⁷⁴. Cette recherche pluridisciplinaire a étudié les possibilités de mise en œuvre de relocalisation des biens ainsi que leur acceptabilité auprès de la population. A terme, ce projet a permis aux chercheurs de « *proposer des outils financiers et/ou réglementaires innovants* »²⁷⁵ pour faciliter cette relocalisation. Ainsi, pour répondre à la demande de la DREAL du Languedoc-Roussillon, le rapport du projet SOLTER a étudié « *les conditions de faisabilité des mesures de relocalisation en explorant des modalités de mise en œuvre et de financement innovantes* »²⁷⁶.

L’équipe de recherche du projet SOLTER avait prévu de mettre en place le projet de relocalisation sur un long terme mais en anticipant dès à présent les différentes étapes nécessaires au bon déroulement de ce dernier, de manière aussi à assurer sa communication auprès de la population pour qu’elle l’accepte mieux²⁷⁷. Ainsi, elle structure l’ensemble du projet de relocalisation en 4 phases, étalées sur 75 ans, comme le montre la figure 5 ci-après. Contrairement, à la méthode MAREL décrite précédemment, la méthode du projet SOLTER serait un peu moins longue à s’achever. La phase d’acquisition des biens s’étalerait sur environ 15 ans et les biens pourraient rester occupés jusqu’à 60 ans après ces acquisitions, selon l’évaluation préalable des risques.

²⁷² Programme LITEAU, <https://www1.liteau.net/index.php/programme/une-action-du-ministere-en-charge-du-developpement-durable> (consulté le 31/05/2018)

²⁷³ Le projet Solter, réalisé de 2012 à 2015, a été coordonné conjointement par H. Rey-Valette, maître de conférences en sciences économiques, et B. Guerinel et L. Montel, représentants de la DREAL (Direction Régionale de l’Environnement, de l’Aménagement et du Logement) du Languedoc-Roussillon. Différents acteurs sont intervenus au cours de cette étude : le LAMETA (Laboratoire Montpellierain d’Economie Théorique et Appliquée)²⁷³, le laboratoire CEARC (Cultures Environnements Arctique Représentations Climat), le BRGM (Bureau de Recherches Géologiques et Minières), l’EID (Entente Interdépartementale pour la Démoustication) Méditerranée, le cabinet INEA (Ingénieur-conseil, Nature, Environnement, Aménagements), l’unité de recherche ART-Dev (Acteurs, Ressources et Territoires dans le Développement), la DREAL du Languedoc-Roussillon, le syndicat Baie de Somme, le SCoT (Schéma de Cohérence Territorial) Biterrois et le CG34 (Conseil départemental, anciennement conseil, général de l’Hérault).

²⁷⁴ Programme LITEAU, <http://www1.liteau.net/index.php/projet/liteau-iv-2011-apr/solter-quelles-solidarites-territoriales-et-quelles-strategies-pour-la-resilience-du-littoral-a-la-submersion-marine> (consulté le 31/05/2018)

²⁷⁵ *Idem*, spéc. p.3

²⁷⁶ André C., Rey-Valette H., Sauboua P. et Schauner G. (2014), *Quelles stratégies d’adaptation des territoires littoraux à la montée du niveau de la mer ? Modalités de mise en œuvre et de financement de la relocalisation des activités et des biens – SOLTER*, 44 pages, spéc. p.4

²⁷⁷ *Idem*, spéc. p.17

Deux outils proposés dans le cadre du projet SOLTER ont été repris par la proposition de loi relative au développement durable des territoires littoraux. En effet, afin de faciliter la mise en place de son protocole, le projet SOLTER a proposé la création de « zones orange » spécifiques dans les PPRL, comme la commune de Petit-Bourg, en Guadeloupe, l'a fait dans son PPRI. Ces zones ont largement inspiré les ZART créées par cette proposition de loi (voir supra), puisque le rapport du projet les décrit comme des zones où l'urbanisation serait temporaire et résiliente, et où cette dernière devra s'intégrer au programme de relocalisation de la commune²⁷⁸. Il évoque aussi le bail réel immobilier introduit par l'ordonnance n°2014-159 du 20 février 2014 comme pouvant « *potentiellement être un outil intéressant pour la gestion des risques littoraux* »²⁷⁹. C'est l'idée développée par cette proposition de loi en présentant le BRILi décrit précédemment.

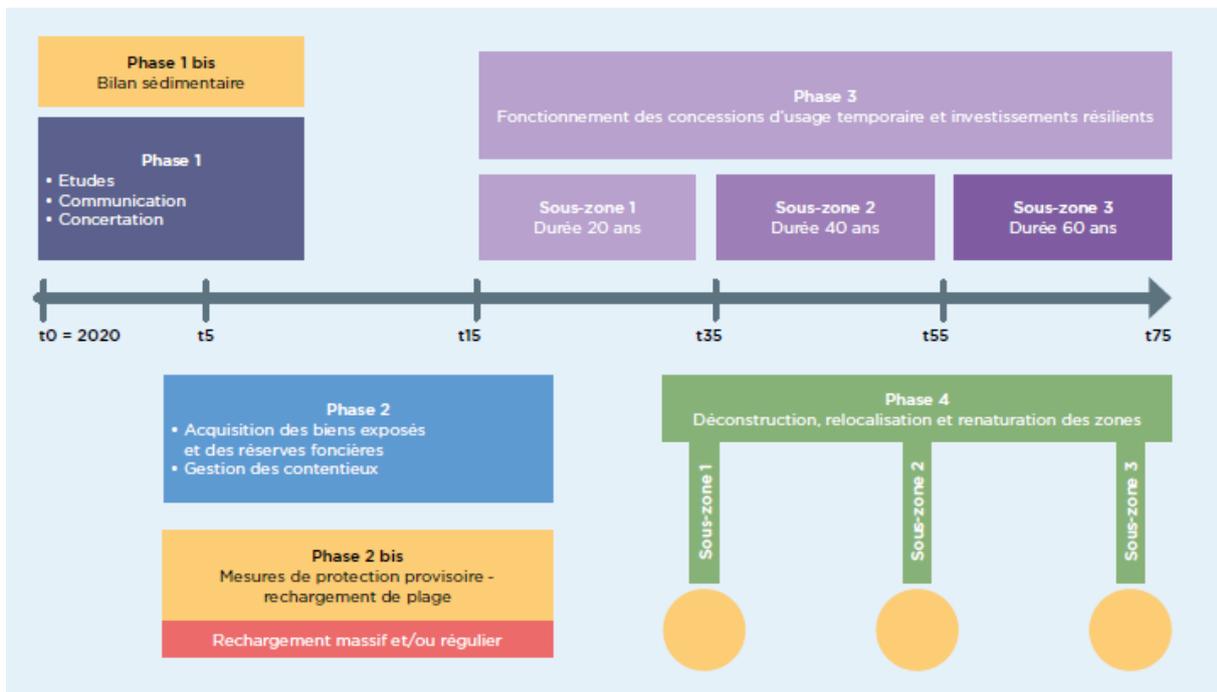


Figure 4: Phasage de la relocalisation par le projet SOLTER (Balouin Y. et Rey-Valette H. (2015), SOLTER – Solidarités territoriales et résilience du littoral à la submersion marine, 20 pages, spéc. p.14)

²⁷⁸ André C., Rey-Valette H., Sauboua P. et Schauner G. (2014), *Quelles stratégies d'adaptation des territoires littoraux à la montée du niveau de la mer ? Modalités de mise en œuvre et de financement de la relocalisation des activités et des biens – SOLTER*, 44 pages, spéc. p.11-12

²⁷⁹ *Idem*, spéc. p.22

Pour la phase d'acquisition, deux mécanismes ont été proposés en vue de faciliter l'acceptation des acquisitions de biens par le porteur du projet auprès des habitants :

- Soit le porteur de projet propose d'acquérir les biens à l'amiable et ensuite de conférer aux anciens propriétaires un droit d'occupation temporaire ;
- Soit le porteur de projet n'acquière que la nue-propriété du bien dans un premier temps, et le propriétaire devient usufruitier du bien pendant une durée déterminée²⁸⁰.

Le premier mécanisme pourrait s'appliquer grâce à des outils d'urbanisme déjà existants puisqu'il consisterait à proposer des acquisitions amiables aux propriétaires qui le souhaitent, ce qui n'est pas une procédure innovante ni spécifique aux risques littoraux. Peu d'informations sont évoquées quant aux critères d'indemnisation, il semble donc que le montant de l'indemnisation ne prenne pas en compte la présence de risque. Dès lors, les indemnités seraient faites à taux plein selon les règles du fonds Barnier. Mais la particularité est que ces acquisitions seraient suivies par la possibilité laissée aux anciens propriétaires de continuer à occuper leur logement. Pour cela, deux outils d'urbanisme de concession temporaire constitutifs de droits réels pourraient être mis en place : le Bail Emphytéotique Administratif (BEA) et l'Autorisation d'Occupation Temporaire (AOT)²⁸¹. Ces outils ne sont pas nouveaux puisqu'ils sont déjà présents dans le CGCT et le CG3P. Ainsi, un BEA est « *une convention par laquelle une collectivité territoriale donne un terrain dépendant de son domaine public, ou de son domaine public « virtuel » à un investisseur privé en vue soit de l'accomplissement d'une mission de service public, soit de la réalisation d'une opération d'intérêt général* »²⁸² et une AOT est un titre précaire et révocable accordé par une personne publique à une personne privée, « *lui permettant une utilisation privative du domaine public* »²⁸³. Cette autorisation confère au titulaire « *un droit réel sur les ouvrages, constructions et installations de caractère immobilier qu'il réalise pour l'exercice d'une activité autorisée par ce titre* »²⁸⁴.

²⁸⁰ Balouin Y. et Rey-Valette H. (2015), *SOLTER – Solidarités territoriales et résilience du littoral à la submersion marine*, 20 pages, spéc. p.14

²⁸¹ André C., Rey-Valette H., Sauboua P. et Schauner G. (2014), *Quelles stratégies d'adaptation des territoires littoraux à la montée du niveau de la mer ? Modalités de mise en œuvre et de financement de la relocalisation des activités et des biens – SOLTER*, 44 pages, spéc. p.20

²⁸² Meyer F. (1997), « Le bail emphytéotique administratif », *Petites affiches*, n°49, pp. 56-58, spéc. p.56

²⁸³ Elnet, « Maîtrise d'ouvrage publique », *Dictionnaire permanent Construction et urbanisme*

²⁸⁴ Elnet, « Maîtrise d'ouvrage publique », *Dictionnaire permanent Commande publique*

L'avantage de donner la possibilité aux anciens propriétaires de continuer à habiter leur bien serait de favoriser « *l'acceptabilité des résidents par un système de transition* »²⁸⁵. Mais si les anciens propriétaires ne souhaitent plus résider dans ce bien, ce dernier pourra être loué à d'autres personnes. Des entrepreneurs pourraient même occuper temporairement ces terrains publics dans le but de réaliser un projet d'aménagement amortissable sur la durée d'occupation prévue en fonction du risque²⁸⁶. Ce mécanisme permettrait ainsi de ne pas geler toute économie sur le territoire à relocaliser²⁸⁷.

Comme ces occupations temporaires seraient faites à titre onéreux, le porteur de projet pourrait donc rembourser une partie de l'argent dépensé pour l'acquisition. Mais cela nécessite aussi la création d'une structure publique dédiée au suivi des paiements dus à ces occupations temporaires ce qui représente une dépense supplémentaire pour le porteur de projet²⁸⁸.

Le second mécanisme est lui innovant puisqu'il consiste à démembler le droit de propriété des biens situés en zone littorale à risque. Le principe semble similaire à celui développé dans la méthode MAREL précédemment développée, qui propose aussi de démembler la propriété, mais dans le cas du projet SOLTER, ce démembrement se ferait en la création de deux droits. En effet, il consisterait à séparer l'usufruit et la nue-propriété du droit de propriété, et s'étalerait au plus sur 70 ans²⁸⁹. Ainsi, les chercheurs du projet SOLTER préconisent au porteur du projet d'acquérir, dans un premier temps, seulement la nue-propriété du bien soumis aux risques littoraux. Les anciens propriétaires garderaient un usufruit temporaire du bien, jusqu'à une durée fixée lors des études de risques par les scientifiques.

Ce démembrement de propriété procurerait différents avantages, à la fois au propriétaire et au porteur de projet. En effet, en acceptant de mettre en place ce démembrement de propriété sur leur bien, les propriétaires pourraient continuer à y vivre gratuitement grâce à l'usufruit temporaire qu'ils possèderaient sur le bien, jusqu'à ce que la proximité du risque le permette. Mais ils pourraient aussi bénéficier « *d'une indemnité immédiate d'une partie de la valeur de leur logement, leur permettant éventuellement d'investir dans un nouveau projet*

²⁸⁵ André C., Rey-Valette H., Sauboua P. et Schauner G. (2014), *Quelles stratégies d'adaptation des territoires littoraux à la montée du niveau de la mer ? Modalités de mise en œuvre et de financement de la relocalisation des activités et des biens – SOLTER*, 44 pages, spéc. p.22

²⁸⁶ *Idem*, spéc. p.21

²⁸⁷ *Idem*, spéc. p.22

²⁸⁸ *Idem*, spéc. p.22

²⁸⁹ *Idem*, spéc. p.19

immobilier »²⁹⁰. Cela laisserait donc plus de temps aux propriétaires pour s'adapter à leur futur changement de domicile et favoriserait une meilleure acceptabilité du projet de recul stratégique aux yeux des propriétaires concernés par la délocalisation²⁹¹. Quant au porteur de projet, il économiserait sur l'indemnisation faite au propriétaire car il n'indemniserait que la nue-propriété du bien. Celle-ci étant temporaire, elle pourrait par exemple être calculée « *sur l'estimation de la valeur locative du bien pendant la durée du démembrement* »²⁹², et non sur l'espérance de vie de l'usufruitier comme pour un usufruit classique. Au terme de l'usufruit, le porteur de projet serait assuré de posséder la pleine propriété du bien²⁹³.

Enfin, à la fin de la phase d'acquisition des biens, les propriétaires qui auraient refusé l'une des deux méthodes d'acquisition précédemment citées se verraient expropriés. Mais afin que ces expropriations ne soient pas règle courante, le projet SOLTER souhaiterait mettre en place une règle « *définissant que les habitants ayant refusé toute forme d'acquisition de leur bien au terme des phases amiables, ne pourront plus bénéficier d'une indemnisation du fonds Barnier à hauteur de la valeur vénale de leur bien sans prise en compte du risque* »²⁹⁴. Ce critère rendrait les indemnités d'expropriation moins avantageuses financièrement que les indemnités qu'ils percevraient en réalisant une acquisition amiable. Ainsi, créer une nouvelle règle pour pouvoir exproprier mais avec une indemnisation réduite pour les propriétaires qui refuseraient l'acquisition amiable permettrait d'inciter les personnes à recourir au processus d'acquisition amiable et faciliterait et accélérerait donc la phase d'acquisition des biens.

Ces outils développés lors du projet SOLTER ont été retenus par le GIP (Groupement d'Intérêt Public) Littoral Aquitain²⁹⁵, pour sa réponse à l'appel à projet « Relocalisation des activités et des biens dans les territoires fortement menacés par les risques littoraux » lancé par le ministère en charge de l'environnement en 2012 (voir supra). Pour cette appel à projet, le GIP Littoral Aquitain a élaboré différents scénarios afin de s'adapter, sur son territoire, au recul

²⁹⁰ André C., Rey-Valette H., Sauboua P. et Schauner G. (2014), *Quelles stratégies d'adaptation des territoires littoraux à la montée du niveau de la mer ? Modalités de mise en œuvre et de financement de la relocalisation des activités et des biens – SOLTER*, 44 pages, spéc. p.20

²⁹¹ *Idem*, spéc. p.20

²⁹² *Idem*, spéc. p.19

²⁹³ *Idem*, spéc. p.20

²⁹⁴ *Idem*, spéc. p.17

²⁹⁵ Le GIP Littoral Aquitain est constitué de 17 membres, sur l'ensemble du littoral aquitain : le conseil régional Nouvelle Aquitaine, l'État au niveau régional, les conseils départementaux de la Gironde, des Landes et des Pyrénées-Atlantiques, des communautés d'agglomération Bassin d'Arcachon Sud et Pays Basque, des communautés de communes Médoc Atlantique, Médullienne, Bassin d'Arcachon Nord, Grand Lacs, Mimizan, Côte Landes Nature, Maremne Adour Côte Sud et Seignanx. Il est à l'origine de la conception du Plan de développement durable du littoral aquitain (PDDLA) et s'occupe désormais d'animer ce plan.

du trait de côte. Il a étudié, avec les collectivités des communes concernées, les cas de trois sites-ateliers : Lacanau, La Teste de Buche et Labenne²⁹⁶. A Lacanau, cinq scénarios prospectifs ont été développés dont trois avec relocalisation²⁹⁷. Pour cela, le GIP Littoral Aquitain a proposé différentes techniques innovantes d'acquisition des biens pour la phase de délocalisation, incluant les deux propositions du rapport SOLTER (voir supra). Parmi elles, la solution qui « présente le rapport le plus équilibré entre le point de vue du propriétaire et de la puissance publique locale et nationale est [...] l'acquisition publique de la nue-propriété en fonction d'un usufruit temporaire »²⁹⁸. Il a donc été choisi de privilégier cette méthode d'acquisition par la technique du démembrement du droit de propriété pour les zones les plus exposées aux risques mais en échange de la mise en place d'ouvrage de protection temporaire, et d'acquérir la pleine propriété pour ensuite proposer le bien à la location pour les zones plus en recul²⁹⁹. Même si ces solutions ont été retenues lors de l'élaboration des scénarios, le GIP Littoral Aquitain pense que ces outils seraient plus efficaces et rendraient la délocalisation plus rapide sur des territoires où les enjeux sont moins importants qu'à Lacanau³⁰⁰. En effet, pour cette commune, les études ont estimé que 1194 logements se situaient dans le périmètre de vulnérabilité et devraient donc être délocalisés³⁰¹. Aussi, les biens soumis au statut de la copropriété posent problème puisque le refus d'un des propriétaires ne permettrait pas d'utiliser un des deux outils recommandés³⁰². Enfin, selon le GIP Littoral Aquitain, l'outil d'expropriation devra obligatoirement être utilisé en dernier recours pour permettre au porteur de projet d'acquérir la totalité des biens présents sur la zone de vulnérabilité³⁰³.

On constate donc que le projet SOLTER a mis en place différents mécanismes, certains avec de nouveaux instruments juridiques, afin d'inciter les propriétaires à vendre à l'amiable. Le but est de ne pas recourir, ou le moins possible, à l'expropriation. Si les outils d'occupation temporaire des biens soumis aux risques littoraux ont pour avantage de mieux faire accepter la relocalisation aux habitants, ils sont surtout une aubaine pour les porteurs de projets afin de rembourser en partie le coût des acquisitions, même si le coût total s'avèrera sûrement très

²⁹⁶ Ministère de l'Ecologie, du Développement Durable et de l'Energie (MEDDE) (2013), *Vers la relocalisation des biens, séminaire national de lancement* (36 pages), spéc. p.20

²⁹⁷ GIP Littoral Aquitain (2015), *La relocalisation des activités et des biens en Aquitaine #2 | Site atelier de Lacanau #2.15 | Synthèse et conclusion de l'étude de faisabilité de la relocalisation*, 116 pages, spéc. p.8

²⁹⁸ *Idem*, spéc. p.80

²⁹⁹ *Idem*, spéc. p.106

³⁰⁰ *Idem*, spéc. p.106

³⁰¹ *Idem*, spéc. p.74

³⁰² *Idem*, spéc. p.80

³⁰³ *Idem*, spéc. p.83

élevé. De plus, si les propriétaires ne souhaitent pas vendre leur bien à l’amiable, le dernier recours restera l’expropriation ou l’incorporation automatique au DPM, deux procédés brutaux pour le propriétaire qui se verra privé de son droit de propriété, droit à valeur constitutionnelle rappelons-le.

Le tableau 1 ci-dessous récapitule les différents outils juridiques proposés par les chercheurs et acteurs du territoires pour faciliter l’acquisition des biens situés en zone littorale à risque.

Tableau 1: Outils proposés pour faciliter l'acquisition des biens menacés par les risques littoraux (Michaud, 2018)

Outils proposés	Source	But	Avantages affichés	Inconvénients identifiés
Viager	V. Mulot	Acquérir le bien au décès du propriétaire par acquisition amiable	<ul style="list-style-type: none"> o Pas d'atteinte au droit de propriété 	<ul style="list-style-type: none"> o Nécessite la volonté du propriétaire o Aucune idée du moment de l'acquisition, potentiellement long à mettre en œuvre o Ne garantit pas la sécurité face aux risques
Interruption des droits de succession		Acquérir le bien au décès du propriétaire en imposant la non-transmission successorale du bien aux héritiers	<ul style="list-style-type: none"> o Pas d'atteinte au droit de propriété o Ne nécessite pas l'accord du propriétaire 	<ul style="list-style-type: none"> o Aucune idée du moment de l'acquisition, outil potentiellement long à mettre en œuvre o Ne garantit pas la sécurité face aux risques o Possible atteinte aux droits de succession
ZART (Zone d'activité résiliente et temporaire)	<i>PPL relative au développement durable des territoires littoraux</i>	Instaurer une zone où certains projets d'aménagement adaptés à l'érosion peuvent être autorisés dans les PPRL	<ul style="list-style-type: none"> o Maintenir une activité humaine le plus longtemps possible o Nécessite la création d'un projet de territoire de relocalisation o Prise en compte de la proximité du risque 	<ul style="list-style-type: none"> o Semble être un contournement de la loi Littoral

Droit de préemption spécifique aux ZART		Créer un droit de préemption spécifique aux ZART avec décote de la valeur du bien	<ul style="list-style-type: none"> o Facilite les acquisitions amiables en ZART o Clarifie l'application du DP pour les communes littorales o Décote de la valeur du bien qui incite les propriétaires à vendre 	<ul style="list-style-type: none"> o Nécessite l'accord du propriétaire pour l'acquisition o Ne garantit pas la sécurité face aux risques
BRILi (Bail réel immobilier littoral)	<i>PPL relative au développement durable des territoires littoraux</i>	Proposer en priorité aux anciens propriétaires de continuer à vivre dans leur bien après acquisition par le porteur du projet d'un bien situé dans une ZART	<ul style="list-style-type: none"> o Permettre l'occupation temporaire du bien préalablement acquis o Risque qui détermine la durée du contrat o Permet de compenser en partie le coût économique des acquisitions pour le porteur du projet 	<ul style="list-style-type: none"> o Nécessite une acquisition préalable o Alourdit la liste de baux réels déjà codifiés o Problème de responsabilité pour les biens à déconstruire dans certains cas
Démembrer usus, fructus et abusus du droit de propriété	<i>Projet Vuligam</i>	Etaler sur 90 ans les mesures d'abandon de la propriété des biens menacés	<ul style="list-style-type: none"> o Limiter et étaler le coût financier du processus d'acquisition o Faire prendre conscience à la population de l'avancée du risque o Permettre au propriétaire de continuer à vivre dans le bien tant que le risque le permet 	<ul style="list-style-type: none"> o Retarde l'acquisition de la pleine propriété
Détacher nue-propriété et usufruit du la propriété	<i>Projet SOLTER</i>	Etaler les mesures d'acquisition sur maximum 75 ans	<ul style="list-style-type: none"> o Limiter le coût financier du processus d'acquisition o Permettre au propriétaire de continuer à vivre dans le bien tant que le risque le permet 	<ul style="list-style-type: none"> o Nécessite l'accord du propriétaire o Retarde l'acquisition de la pleine propriété

Conclusion

Suite à l'analyse des différents instruments juridiques actuellement en vigueur permettant aux porteurs de projet de recul stratégique d'acquérir les biens menacés en vue de leur délocalisation, on constate que les mécanismes d'acquisition amiable ne suffisent pas pour acquérir l'ensemble des biens, en ce qu'ils sont tributaires de l'accord du propriétaire. Mais les instruments ayant pour effet une perte forcée de propriété, bien que plus efficaces et permettant d'acquérir l'ensemble des biens, portent fortement atteinte au droit de propriété et de fortes oppositions de la population en résultent. L'ensemble de ces outils ne permettent pas d'assurer la délocalisation de l'ensemble des biens, en conciliant acceptation sociale du projet et non-atteinte au droit de propriété.

Pour remédier à ce manque d'outils adaptés, différents autres mécanismes ont été analysés et pu être proposés. Si certains ne portent pas atteinte au droit de propriété, comme le viager, ils ne permettent pas de garantir la sécurité des propriétaires face aux risques et la durée nécessaire pour acquérir les biens reste très incertaine. De plus, la proposition de loi relative au développement durable des territoires littoraux, dont le dernier texte a été adopté par le Sénat le 30 janvier 2018, a vocation à faciliter la mise en place des projets de territoires de délocalisation mais ne propose pas de réel outil pour faciliter l'acquisition. Enfin, les différents types de démembrement de propriété élaborés par des projets de recherche semblent être les plus intéressants puisqu'ils permettent d'étaler les mesures d'acquisition, tout en prenant en compte l'évolution du risque, en vue d'une meilleure acceptabilité sociale.

Mais la majorité de ces outils novateurs requièrent l'accord du propriétaire pour pouvoir être appliqués. L'objectif est donc de trouver le mécanisme qui serait le mieux accepté par la population afin que les propriétaires décident eux-mêmes de céder leur bien en l'employant. Sans l'accord du propriétaire, aucune autre option n'est envisageable hormis l'expropriation et l'incorporation automatique du bien au Domaine public maritime (solution qui ne s'inscrit pas dans un projet d'anticipation du recul de l'urbanisme).

Si on semble entrevoir des solutions pour faciliter la faisabilité juridique des projets de relocalisation, le problème majeur est aussi de les financer. C'est aussi dans cette optique que certains des mécanismes précédemment exposés ont été pensés, notamment en proposant la location des biens rachetés par le porteur du projet aux anciens propriétaires ou à d'autres habitants.

Outre la délocalisation, se pose aussi le problème de la relocalisation puisque la législation actuelle rend difficile l'urbanisation nouvelle sur les communes littorales, notamment en raison des règles posées par la « loi Littoral » elle-même. Pourtant, il semble nécessaire de pouvoir conserver la capacité d'accueil au sein de la commune où se situent les biens à délocaliser afin de ne pas geler l'économie du territoire³⁰⁴. Mais dans certaines communes, le nombre et la surface de logements à réimplanter sont importants et les porteurs de projet devraient acquérir des surfaces considérables de foncier pour permettre leur relocalisation, car leurs propriétés foncières actuelles ne suffiraient pas³⁰⁵.

Pour limiter les difficultés liées à la relocalisation, le GIP Littoral Aquitain avait également proposé d'introduire dans les textes la notion de transfert d'urbanisation, qui consisterait à différencier le déplacement d'espaces urbanisés d'une simple extension de l'urbanisation³⁰⁶.

Des solutions se profilent pour tenter de mener à bien des projets de délocalisation et de relocalisation des biens situés en zone littorale à risque, même si pour le moment aucune réalisation effective de délocalisation et de relocalisation de grande ampleur n'a eu lieu³⁰⁷.

Il semblerait intéressant de se tourner vers d'autres pays étrangers qui font face aux risques littoraux et engagent des politiques de gestion du trait de côte innovantes. Si l'Angleterre, outre des politiques de dépoldérisation, a envisagé un recul des enjeux sur certains secteurs, ces programmes n'ont pas abouti de par leur coût économique trop élevé³⁰⁸. En revanche, l'Australie fait figure de précurseur dans le domaine de la relocalisation des biens. L'exemple de Byron Bay, sur la côte est, pourrait être adapté en France. Dans cette ville, a été mise en place une zone constructible, non-protégée par des ouvrages, bien qu'exposée aux risques. La charge est aux propriétaires d'assumer les conséquences en cas de réalisation du risque, puisqu'ils devront déplacer ou détruire leur bien selon des seuils de distance du trait de côte établis au préalable³⁰⁹. Mais faire porter les conséquences du risque aux propriétaires serait-il transposable en France ? Les propriétaires accepteraient-ils d'assumer cette charge ?

³⁰⁴ Ministère de l'Ecologie, du Développement durable et de l'Energie (MEDDE) (2013), *Vers la relocalisation des activités et des biens, actes du séminaire de restitution*, 72 pages, spéc. p.24

³⁰⁵ GIP Littoral Aquitain (2015), *La relocalisation des activités et des biens en Aquitaine #2 | Site atelier de Lacanau #2.15 | Synthèse et conclusion de l'étude de faisabilité de la relocalisation*, 116 pages, spéc. p.91

³⁰⁶ GIP littoral aquitain (2015), *Relocalisation des biens et activités en Aquitaine – Propositions innovantes*, 2 page, spéc. p.2

³⁰⁷ André C., Rey-Valette H., Sauboua P. et Schauner G. (2014), *Quelles stratégies d'adaptation des territoires littoraux à la montée du niveau de la mer ? Modalités de mise en œuvre et de financement de la relocalisation des activités et des biens – SOLTER*, 44 pages, spéc. p.4

³⁰⁸ Mineo-Kleiner L. (2017), *L'option de la relocalisation des activités et des biens face aux risques côtiers : stratégies et enjeux territoriaux en France et au Québec*, thèse précit., spéc. p.65

³⁰⁹ *Ibid*

Bibliographie

I. Ouvrages universitaires, manuels

- Azogui J. et Rivoire B. (2016), *Maîtriser le foncier*, Le Moniteur, coll. Pratique du droit.
- Bécet J.-M. (2002), *Le droit de l'urbanisme littoral*, Presse Universitaire de Rennes.
- Bordereaux L. et Braud X. (2009), *Droit du Littoral*, Gualino, coll. Master Pro.
- Boussard S. et Le Berre C. (2014), *Droit administratif des biens*, LGDJ, coll. Manuel.
- Cornu G. (sous la direc. de) (2016), *Vocabulaire juridique*, 11ème éd., Presse Universitaire de France, coll. Quadrige.
- Coulombié H. et Le Marchand C. (2009), *Droit du littoral et de la montagne*, Lexis Nexis Litec, coll. Litec Professionnel.
- Debet A. (2002), *L'influence de la Convention européenne des droits de l'homme sur le droit civil*, Dalloz, coll. Nouvelle bibliothèque de thèses, vol. 15, n°775 et s.
- Dross W. (2012), *Droit des biens*, 1^{ère} éd., LGDJ, coll. Montchrestien.
- Gaudemet S., Lequette Y. et Terré F. (2014), *Droit civil. Les successions. Les libéralités*, 4^{ème} éd., Dalloz, coll. Précis.
- Jean-Baptiste W. (2011), *L'espérance légitime*, Institut Universitaire Varenne, coll. Thèses.
- Melin H. et Robert S. (2016), *Habiter le littoral – Enjeux contemporains*, Presse Universitaire de Provence & Presse Universitaire d'Aix-Marseille, coll. Espace et Développement.
- *Mémento Vente Immobilière 2018*, éd. Lefebvre.
- Peiser G. (2015), *Droit administratif des biens*, Dalloz, coll. Les mémentos Dalloz.
- Vital-Durand E. (sous la direct. de) (2014), *Opérations d'urbanisme*, LGDJ.

II. Travaux universitaires

- Huteau C. (2016), *Le déplacement en zones côtières entre anticipation et gestion des risques naturels*, thèse en droit public, Université de La Rochelle, 419 pages.
- Mineo-Kleiner L. (2017), *L'option de la relocalisation des activités et des biens face aux risques côtiers : stratégies et enjeux territoriaux en France et au Québec*, thèse en géographie, Université de Bretagne Occidentale, 349 pages.
- Mulot V. (2015), *Les submersions marines : nouveaux enjeux, nouvelles pratiques juridiques*, thèse en droit public, Université d'Aix-Marseille, 437 pages.

III. Revues universitaires

- Allaire F. (2012), « Risque naturel et droit », *Actualité Juridique Droit Administratif (AJDA)*, pp. 1316-1320.
- Athimon E., Maanan M., Sauzeau T. et Sarrazin J.-L. (2016), « Vulnérabilité et adaptation des sociétés littorales aux aléas météo-marins entre Guérande et l'île de Ré, France (XIV^e – XVIII^e siècle) », *Vertigo*, Vol. 16 n°3.
- Barret O. (2007), « Vente : formation », *Répertoire de droit civil*, Dalloz.
- Brennier C. et Raoul-Cormeil G. (2017), « Synthèse – Réserve et quotité disponible », *JurisClasseur Civil Code*.
- Breton J.-M. (2016), « Tourisme & territoire – Outre-mer – Urbanisme touristique littoral et environnement dans les Antilles françaises », *Juris tourisme*, n°188, pp. 36-41.
- Coulombié H. et Le Coq V. (1994), « La notion et le régime juridique des espaces proches du rivage dans la loi n°86-2 du 3 janvier 1986 », *Revue Française de Droit Administratif (RFDA)*, pp. 101-113.
- Deboudt P., 2010, « Vers la mise en œuvre d'une action collective pour gérer les risques naturels littoraux en France métropolitaine », *Cybergeo*, n°491.
- Dutrieux D. (2011), « Les motifs et la motivation des décisions d'exercice du droit de préemption urbain », *La Semaine Juridique Administrations et Collectivités territoriales*, n°44, 12 pages.
- Elnet, « Etude sur le Droit de préemption (DPU, ZAD, ENS) », *Dictionnaire permanent des transactions immobilières*.
- Elnet, « Maîtrise d'ouvrage publique », *Dictionnaire permanent Construction et urbanisme*.

- Elnet, « Maîtrise d’ouvrage publique », *Dictionnaire permanent Commande publique*.
- Elnet, « Risques naturels et technologiques », *Dictionnaire permanent Assurance*.
- Eveillard G. (2011), « La délimitation du domaine public maritime », *AJDA*, n°30, p.1730-1733.
- Grimaldi M. (sous la direction de) (2017), « L’adaptation des territoires littoraux au changement climatique », *Defrénois*, n°3, pages 215-216.
- Guéguen A. et Renard M. (2017), « La faisabilité d’une relocalisation des biens et activités face aux risques littoraux à Lacanau », *Sciences Eaux & Territoire*, no. 23, pp. 26-31.
- Guiguet-Schiélé Q. (2013), « Repenser l’échange », *RTD civ.*, n°04, p. 539-555.
- Hénaff A., Lageat Y. et Meur-Férec C. (2013), « La gestion des risques côtiers en France métropolitaine : évolution des doctrines, inerties des pratiques ? », *Le littoral : caractérisation et gestion d’un espace à risques*, coll. Géorisques, p.57-67.
- Hostiou R. (2012), « L’expropriation pour risque naturel », *AJDA*, n°24, p.1324-1327.
- Hourquebie F. et Meller F. (2018), Commentaire de l’article L. 1111-2 du CG3P, éd. Dalloz.
- Lambert M.-L. (2013), « GIZC et élévation du niveau marin : vers une gestion innovante des littoraux vulnérables », *Vertigo*, hors-série n°18.
- Lambert M.-L. (2015), « Le recul stratégique : de l’anticipation nécessaire aux innovations juridiques », *Vertigo*, hors-série n°21.
- Lambert M.-L. (2016), « Habiter le littoral français en 2040. Quel droit pour un espace vulnérable ? », *Habiter le littoral* (sous la direction de S. Robert et H. Melin), PUAM.
- Legrand H. (1996), « La loi du 2 février 1995 et la prévention des risques naturels », *RFDA*, pp. 228-233.
- Levillain N. et Montoux D. (2017), « Fasc. 50 : Succession. – Dévolution successorale. – Ouverture de la succession. – Qualités requises pour succéder », *JurisClasseur Notarial Formulaire*.
- Meyer F. (1997), « Le bail emphytéotique administratif », *Petites affiches*, n°49, pp. 56-58.
- Pastor J.-M. (2016), « Vers une définition juridique du recul du trait de côte », *AJDA*, n°42.

- Pégliion-Zika C.-M. (2018), « Existe-t-il un droit de l'homme à hériter ? », *RTD Civ.*
- Pérignon S. (2002), « Le nouveau droit de délaissement », *AJDA*, n°17, p.1116-1120.
- Renard M. (2016), « Enjeux fonciers de la relocalisation des activités et des biens menacés par des risques littoraux », *Sciences Eaux et Territoires*, No. 19, pp. 50-55.
- Rogue F. (2016), « Le viager, renouveau d'un modèle ancien », *Petites affiches*, n°106, pp. 66- 80.
- Sériaux A. (2016), « Propriété » in *Répertoire de droit civil*.
- Simler P. (2016), « Fasc. 10 ; Contrats aléatoires. – Rentes viagères. – Caractères. Conditions de validité », *Jurisclasseur Civil Code*.
- Sousse M. (2018), « Synthèse 90 : Utilisation, aménagement et protection du littoral », *JurisClasseur Environnement et Développement durable*, 16 pages.
- Struillou J.-F. (2012), « Droit de préemption et prévention des risques », *AJDA*, n°24, p.1329-1331.
- Truffer J. (2017), « Déversoir de la bouillie – Club Technique des SCOT en région Centre – Val de Loire », 17 pages.
- Zalewski-Sicard, V., « Sous le bail réel immobilier littoral, la plage...pour l'instant », *Construction-Urbanisme*, janv. 2017, alerte 1. (Jurisclasseur).

IV. Rapports institutionnels

- André C., Rey-Valette H., Sauboua P. et Schauner G. (2014), *Quelles stratégies d'adaptation des territoires littoraux à la montée du niveau de la mer ? Modalités de mise en œuvre et de financement de la relocalisation des activités et des biens – SOLTER*, 44 pages.
- ANEL (2006), *De la défense contre la mer à la gestion durable du système côtier*, 106 pages.
- Balouin Y. et Rey-Valette H. (2015), *SOLTER – Solidarités territoriales et résilience du littoral à la submersion marine*, 20 pages.
- CEJU, CEREGE, IMEP, RESSOURCE et EHESS (2011), *Vuligam – Rapport final*, coordonné par Lambert M.-L., 99 pages.
- Délégation interministérielle à l'aménagement et à la compétitivité des territoires (DIACT) (2007), *Bilan de la loi Littoral et des mesures en faveur du littoral*, DIACT.
- DGFIP (2016), *Charte de l'évaluation du Domaine*, 42 pages.

- Direction Générale de la Prévention des Risques (DGPR) (2014), *Guide méthodologique : Plan de prévention des risques littoraux*, 169 pages.
- Direction générale des collectivités locales (DGCL) (2007), *Code général de la propriété des personnes publiques - Guide pratique*, 141 pages.
- Direction Générale des Finances Publiques (2013), *Bulletin Officiel des Finances Publiques-Impôts*, DGFIP.
- GIP littoral aquitain (2012), *Guide de l'action locale*, 114 pages.
- GIP Littoral Aquitain (2015), *La relocalisation des activités et des biens en Aquitaine #2 | Site atelier de Lacanau #2.15 | Synthèse et conclusion de l'étude de faisabilité de la relocalisation*, 116 pages.
- GIP littoral aquitain (2015), *Relocalisation des biens et activités en Aquitaine – Enseignements et problématiques*, 2 pages.
- GIP littoral aquitain (2015), *Relocalisation des biens et activités en Aquitaine – Propositions innovantes*, 2 page.
- IFEN, 2006, « Un quart du littoral reculé du fait de l'érosion », *Le 4 pages*, n° 113.
- INSEE et SOeS (2018), *Démographie et économie du littoral*, 22 pages.
- Ministère de l'Écologie, du Développement durable, des Transports et du Logement (MEDTL) (2017), *Bilan du Plan submersions rapides*, 21 pages.
- MEDTL (2012), *Stratégie nationale de gestion intégrée du trait de côte - Vers la relocalisation des activités et des biens*, 20 pages.
- MEDTL (2011), *Plan submersions rapides*, 80 pages.
- Ministère de l'Écologie, de l'Énergie, du Développement Durable et de la Mer (MEEDDM) (2009), *A l'interface entre terre et mer : la gestion du trait de côte*, 32 pages.
- Ministère de l'Écologie, du Développement durable et de l'Énergie (MEDDE) (2013), *Vers la relocalisation des activités et des biens, actes du séminaire de restitution*, 72 pages.
- MEDDE (2013), *Vers la relocalisation des biens, séminaire national de lancement*, 36 pages.
- Ministère de l'Environnement, de l'Énergie et de la Mer (MEEM) (2017), *Stratégie nationale de gestion intégrée du trait de côte – Programme d'actions 2017-2019*, 28 pages.

- Ministère de la Transition écologique et solidaire (2017), *Stratégie nationale pour la mer et le littoral*, 56 pages.

V. Textes législatifs et réglementaires, réponses écrites, propositions de loi, etc.

Codes :

- *Code civil*
- *Code de l'environnement*
- *Code de l'expropriation pour cause d'utilité publique*
- *Code de l'urbanisme*
- *Code des assurances*
- *Code général des collectivités territoriales*
- *Code général des impôts*
- *Code général des propriétés des personnes publiques*

Lois :

- Loi n°3003-699 du 30 juillet 2003 relative à la prévention des risques technologiques et naturels et à la réparation des dommages (1).
- 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.
- Loi n°65-557 du 10 juillet 1965 fixant le statut de la copropriété des immeubles bâtis.

Circulaires :

- Circulaire du 2 Août 2011 relative à la mise en œuvre des plans de prévention des risques naturels littoraux (non paru au Journal Officiel).
- Circulaire du 5 juillet 2011 relative à la mise en œuvre de la politique de gestion des risques d'inondation.
- Circulaire du 23 avril 2007 relative au financement par le fonds de prévention des risques naturels majeurs (FPRNM) de certaines mesures de prévention.
- Circulaire n°88-67 du 20 juin 1988, risques naturels et droit des sols, publié au BO du ministère chargé de la protection de l'environnement, n°88/6.

Arrêtés :

- Arrêté préfectoral portant approbation du plan de prévention des risques littoraux de la commune de Carnac, le 4 janvier 2016.

Réponses ministérielles :

- Rép. Min. n°48710, JOAN 4 octobre 2005.

Comptes-rendus :

- JO, Sénat, *Compte rendu intégral*, séance du mardi 30 janvier 2018, pages 646-759.

Propositions de lois :

- *Proposition de loi adoptée par le Sénat, relative au développement durable des territoires littoraux*, 31 janvier 2018, 20 pages.
- *Avis n°254 présenté au nom de la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du Règlement et d'administration générale (1) sur la proposition de loi relative au développement durable des territoires littoraux*, par P. Bas, 25 janvier 2018, 54 pages.
- *Rapport fait au nom de la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable (1) sur la proposition de loi relative au développement durable des territoires littoraux*, par D. Mandelli, 24 janvier 2018, 122 pages.
- *Rapport fait au nom de la commission du développement durable et de l'aménagement du territoire sur la proposition de loi portant adaptation des territoires littoraux au changement climatique*, par P. Got, 23 novembre 2016, 121 pages.

VI. Jurisprudence

Jurisdiction européenne :

- CEDH, 18 novembre 2010, n°18990/07 et n°23905/07, Affaire consorts Richet et Le Ber c. France.

Jurisdiction constitutionnelle :

- Conseil Constit., 6 avril 2018, n°2018-698 QPC, Syndicat secondaire Le Signal, publié au JORF n°0081 du 7 avril 2018, texte n°94.

Juridictions administratives :

Jurisdiction suprême :

- CE, 17 janvier 2018, 6^{ème} et 5^{ème} chambre réunies, n°398671, QPC transmise au Conseil Constitutionnel (inédit au R. Lebon), observation par Grand R. (2018), « L'érosion dunaire est-elle exclue du champ de l'expropriation pour risque naturel majeur ? », *Dalloz actualité*.
- CE, 21 Mai 2008, n°297744, Ministre des transports, de l'équipement, du tourisme et de la mer.
- CE, 6 février 2006, n°266821, Commune de Lamotte-Beuvron, commenté par Dictionnaire permanent des transactions immobilières, spéc. p.20.
- CE, 22 Octobre 1999, n°180422 180447, Commune de Pénestin-sur-mer.
- CE, 7 avril 1999, n°189263, Association « Vivre et rester au pays », observation par Mulot V. (2015), *Les submersions marines : nouveaux enjeux, nouvelles pratiques juridiques*, thèse en droit public, Université d'Aix-Marseille, 437 pages.
- CE, 12 Février 1993, n°128251 129406, Commune de Gassin.
- CE, 12 Octobre 1973, n°86682 88545 89200, Kreitmann.
- CE, 10 Mai 1996, n°140799, Société du port de Toga SA et a.
- CE, 3 mars 1989, n°75761, 6^{ème} et 2^{ème} sous-sections réunies, Société continentale de gestion et Société civile immobilière du Golfe de Valinco.

Juridictions d'appel :

- CAA Bordeaux, 9 février 2016, n°14BX03289, Syndicat secondaire Le Signal.

- CAA Nantes, 10 novembre 2009, n°09NT00379, Ministre d'Etat, ministre de l'Ecologie, de l'Energie, du Développement Durable et de la Mer ; observation par Mulot V. (2015), *Les submersions marines : nouveaux enjeux, nouvelles pratiques juridiques*, thèse en droit public, Université d'Aix-Marseille, 437 pages.
- CAA Douai, 29 décembre 2006, 1^{ère} chambre – formation à 3, n°06DA00370, Commune de Verton, commenté par Dictionnaire permanent des transactions immobilières, spéc. p.20.
- CAA Paris, 14 juin 1994, Commune de Chatou, Dr. Adm., n°562.

Tribunal administratif :

- TA Nice, 24 juin 1997, n°97191, Ecora c/ Commune de Villeneuve-Loubet.

Juridictions judiciaires :

Juridiction d'appel :

- CA Metz, 12 Mai 2015, 1^{ère} chambre, n°14-01937, UDAF de la Moselle.

VII. Entretiens

- Entretien avec Marie-Laure Lambert, réalisé le 25/05/2018.

VIII. Webographie

- ANEL, <http://anel.asso.fr/>
- Corimat, <https://corimat.net/erosion/>
- Direction Générale des Entreprises (DGE), <https://www.entreprises.gouv.fr/tourisme/tourisme-littoral>
- Europ USA, <https://www.europusa.com/business/comprendre-lheritage/grandes-differences-entre-france-et-usa/>
- Géolittoral, <http://www.geolittoral.developpement-durable.gouv.fr/strategie-nationale-de-gestion-integree-du-trait-r434.html>
- Géorisques, <http://www.georisques.gouv.fr/articles/les-plans-de-prevention-des-risques-naturels-pprn>
- GIP littoral aquitain, <http://www.littoral-aquitain.fr/gestion-bande-cotiere/risque-erosion>

- INSEE, <http://www.onml.fr/chiffres-cles/cadrage-general/demographie-occupation-du-sol-et-logement/>
- Larousse, <http://www.larousse.fr/dictionnaires/francais/littoral/47506>
- Ministère de la Transition écologique et solidaire, <https://www.ecologique-solidaire.gouv.fr/risques-littoraux>
- ONML, <http://www.onml.fr/articles/la-notion-de-littoral-terrestre/>
- Programme LITEAU, <https://www1.liteau.net/index.php/programme/une-action-du-ministere-en-charge-du-developpement-durable>
- Sénat, <http://www.senat.fr/dossier-legislatif/pp116-717.html>
- SHOM, <http://www.shom.fr/les-activites/projets/delimitations-maritimes/espaces-francais/>
- VuLiGAM – Vulnérabilité des systèmes Littoraux d’une Grande Agglomération Méditerranéenne, diaporama de 17 pages, <http://slideplayer.fr/slide/1169378/>

Table des annexes

Annexe n°1 : Champ d’application des droits de préemption

Annexe n°2 : Procédure du droit de préemption

Table des figures et des tableaux

Figure 1: Définition du rivage (Michaud, 2018)	11
Figure 2: L'urbanisme en commune littorale (Michaud, 2018).....	27
Figure 3: Les attributs du droit de propriété (Michaud, 2018).....	63
Figure 4: Phasage de la relocalisation par le projet SOLTER (Balouin Y. et Rey-Valette H. (2015), SOLTER – Solidarités territoriales et résilience du littoral à la submersion marine, 20 pages, spéc. p.14)	69
Tableau 1: Outils proposés pour faciliter l'acquisition des biens menacés par les risques littoraux (Michaud, 2018).....	74

Table des matières

Remerciements	3
Liste des abréviations	5
Sommaire	7
Introduction	9
LE LITTORAL, UN TERRITOIRE A RISQUE	12
POLITIQUES PUBLIQUES, RISQUES LITTORAUX ET RELOCALISATION	14
MISE EN PLACE D'UNE STRATEGIE DE REcul DE L'URBANISME, UNE REALITE DIFFICILE.....	20
PARTIE I : DES MECANISMES JURIDIQUES ACTUELS PEU ADAPTES A LA MISE EN PLACE DE DEMARCHES DE DELOCALISATION	23
I.1. DES OUTILS POUR CONTRAINDRE L'URBANISATION DU LITTORAL.....	23
I.1.1. Une loi Littoral très restrictive mais n'empêchant pas toute urbanisation.....	24
I.1.1.1. La bande littorale des 100m, une urbanisation largement limitée.....	24
I.1.1.2. Les espaces proches du rivage, un urbanisme mal défini	25
I.1.1.3. L'arrière littoral , un espace encore urbanisable ?	25
I.1.2. Le Plan de Prévention des Risques Littoraux, un document d'urbanisme spécifique au littoral.....	28
I.2. DES OUTILS POUR PERMETTRE LE TRANSFERT DE LA PROPRIETE INAPPROPRIES AU TRANSFERT RAPIDE D'URBANISATION.....	30
I.2.1. Des acquisitions longues à mettre en œuvre.....	31
I.2.1.1. Les acquisitions amiables	31
I.2.1.2. Le droit de préemption	34
I.2.2. Une perte forcée de propriété	39
I.2.2.1. L'expropriation pour risque naturel	40
I.2.2.2. L'incorporation au Domaine Public Maritime.....	44
PARTIE II : DES NOUVEAUX MECANISMES JURIDIQUES A DEVELOPPER POUR FACILITER L'ACQUISITION DES BIENS SOUMIS AUX RISQUES LITTORAUX	47
II.1. ACQUERIR LA PROPRIETE AU DECES DU PROPRIETAIRE, UN PROCESSUS LONG ET INCERTAIN	47
II.1.1. La vente en viager	48
II.1.2. Interrompre les droits de succession, une pratique innovante pour le droit français.....	49
II.2. UNE PROPOSITION DE LOI ATTENDUE POUR FACILITER LES ACQUISITIONS SUR LE LITTORAL MAIS CONTESTABLE	53
II.2.1. Un nouveau zonage propre aux risques littoraux	54

II.2.2.	Un droit de préemption et de réserves foncières spécifique aux zones littorales	57
II.2.3.	Le BRILi, un outil pour maintenir temporairement la population dans la zone menacée	59
II.3.	DES DEMEMBREMENTS DU DROIT DE PROPRIETE POUR UNE MEILLEURE ACCEPTABILITE DES PROPRIETAIRES DE LA DELOCALISATION ET FACILITER L'ACQUISITION A TERME.....	63
II.3.1.	Séparer usus, fructus et abusus, un processus long	64
II.3.2.	Détacher la nue-propriété de l'usufruit, un démembrement moins long à mettre en œuvre	67
Conclusion.....		77
Bibliographie.....		79
Table des annexes.....		89
Table des figures et des tableaux.....		89
Table des matières		90

Annexe n°1 : Champ d'application des droits de préemption

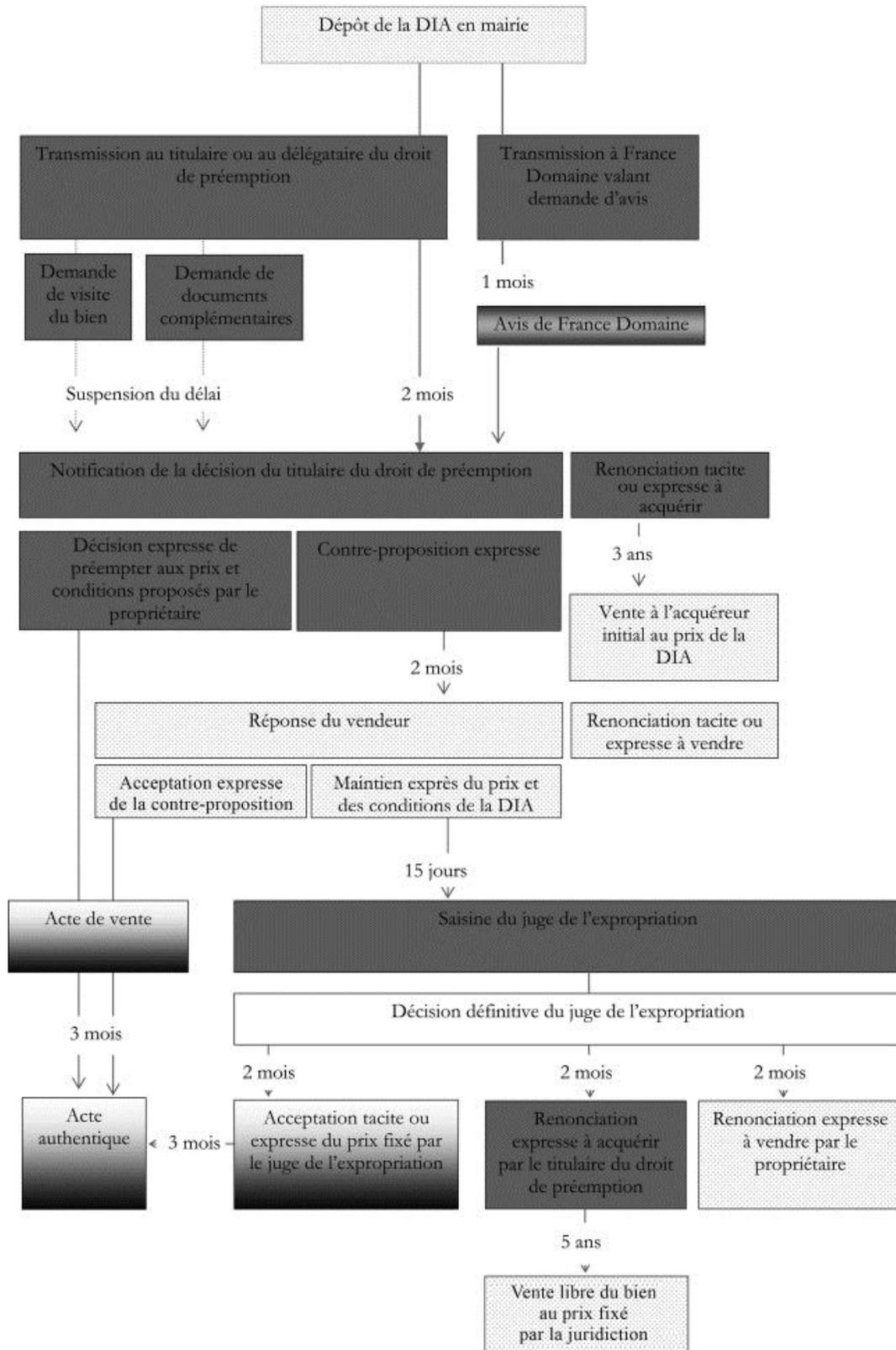
(source : Elnet, « Etude sur le Droit de préemption (DPU, ZAD, ENS) », Dictionnaire permanent des Transactions immobilières)

Nature du droit de préemption	DPU	DPZAD	DPENS
Articles concernés	L. 211-1 et suivants du Code de l'urbanisme	L. 213-1 et suivants du Code de l'urbanisme	L. 215-1 et suivants du Code de l'urbanisme
Secteurs sur lesquels le droit de préemption peut être institué	Zones urbaines et d'urbanisation futures délimitées par un POS/PLU, périmètres fixés par une CC, par le conseil de com. d'agglo, ZAC, territoires couverts par un PSMV, secteurs soumis aux servitudes de prévention des inondations prévues à l'art. L.211-12-II du C. de l'environnement, périmètres définis par un PPRT, périmètres de protection des points de captage d'eau	Zones d'aménagement différé et leurs périmètres provisoires	Espaces naturels sensibles des départements et espaces agricoles et naturels périurbains
Titulaires du droit	Commune, EPCI ayant reçu la compétence pour élaborer les documents d'urbanisme et réaliser des ZAC, communauté urbaine ou d'agglomération ayant reçu la compétence pour la réalisation d'une opération particulière, le préfet départemental si la commune a fait l'objet d'un constat de carence, les EPF de l'Etat, les EPA de l'Etat	La personne désignée dans l'acte de création de la ZAD, soit : une collectivité publique, un établissement public ou un concessionnaire d'une opération d'aménagement	Le département
Titulaires du droit par délégation	Le Maire, l'Etat, une collectivité locale, un EPCI ayant compétence pour élaborer les documents d'urbanisme, un OPAC, un concessionnaire d'aménagement public ou privé		Le président du conseil départemental, l'Etat, une collectivité territoriale, le Conservatoire du littoral et des rivages lacustres, un EPF
Mutations concernées	Aliénation à titre onéreux, sous quelque forme que ce soit - Aliénations à titre gratuit d'immeubles ou de droits sociaux, sauf si liens de parenté - Cessions de la majorité des parts d'une SCI ou cessions conduisant un acquéreur à détenir la majorité des parts, lorsque le patrimoine de cette société est constitué par une unité foncière, bâti ou non, dont la cession serait soumise au droit de préemption, sauf pour les SCI constituées exclusivement entre parents et alliés jusqu'au 4e degré inclus - Apports en nature au sein d'une SCI d'immeubles ou ensembles de droits sociaux visés à l'article L.213-1, 1° du C. de l'urbanisme - Cessions d'immeubles par les organismes HLM, à l'exception de celles réalisées au profit de locataires susceptibles de bénéficier d'une procédure d'accession sociale à la propriété au titre de l'art. L.443-11 du CCH		Aliénations à titre onéreux, sous quelque forme que ce soit, y compris les ventes forcées
Biens concernés	Immeubles - Droits sociaux donnant vocation à l'attribution en propriété ou en jouissance d'un immeuble ou d'une partie d'immeuble, bâti ou non, sous quelques formes que ce soit, à l'exception de ceux qui sont compris dans un plan de cession arrêté en application de l'art. L.631-22 ou des articles L.642-1 et suivants du C. du commerce - Immeubles ou ensembles de droits sociaux mentionnés au 1° de l'article L.213-1 du C. de l'urbanisme constituant un apport en nature au sein d'une SCI - Immeubles des installations de stockage arrivés en fin d'exploitation		Terrains non-bâti et certains terrains bâtis si leurs dimensions sont suffisantes pour permettre leur ouverture au public et si leur localisation justifie la mise en œuvre de la politique de protection des espaces naturels - Droits sociaux donnant vocation à l'attribution en propriété ou en jouissance de terrains non-bâti - Bois forêts, parcs, sites et paysages

NB : Ce tableau a fait l'objet de légères modifications pour correspondre au sujet.

Annexe 2 : Procédure du droit de préemption

(Source : Vital-Durand E. (sous la direct. de) (2014), *Opérations d'urbanisme*, LGDJ, spéc. chap. 6, section 3, §III, B, schéma 5)



Les instruments juridiques de délocalisation des biens situés en zone littorale à risque : panorama et propositions d'évolution (France métropolitaine)

Mémoire d'Ingénieur C.N.A.M., Le Mans 2018

RESUME

Le littoral occupe une place importante en France et les risques naturels, qui y sont liés, touchent une grande partie de celui-ci. Pour faire face à ces risques, les dernières politiques recommandent une gestion plus durable du trait de côte, comme la délocalisation et la relocalisation des biens à travers des projets de territoire, plutôt que de lutter en vain contre la nature. La phase de délocalisation des biens menacés nécessite leur déconstruction, donc que le porteur du projet acquière ces biens afin de maîtriser le foncier concerné.

Mais les outils d'acquisition actuels ne permettant pas une délocalisation efficace des biens, des chercheurs et des politiques ont étudiés différents mécanismes qui sembleraient plus adaptés pour mener à bien ces projets. Néanmoins, ces nouveaux instruments ne permettent pas de régler tous les problèmes liés à la délocalisation.

Mots clés : Risques littoraux, délocalisation, acquisition, viager, proposition de loi, démembrement du droit de propriété

SUMMARY

The coast takes up a significant space in France and the natural risks, binded to it, reach a big part of this one. To face up to these risks, the last policies recommend a most sustainable management of the coastline, such as relocation of properties through territorial projects, rather than combat in vain natural elements. The displacing phase of the threatened properties requires their demolition, so that the carriers of projects buy these to control the property.

But current legal tools not allowing an effective relocation, researchers and politicians studied various mechanisms which would seem more appropriated to complete successfully these projects. Nevertheless, these new tools don't make it possible to resolve all the issues bind to relocation.

Key words : Coastal risks, relocation, acquisition, life annuity, bill, dismemberment of property law