

Décembre 2024

RAPPORT N°21.45



Institut des Études
et de la Recherche
sur le Droit et la Justice

Les enjeux juridiques de la transition écologique des territoires menacés par la montée des eaux

Droit et usage du droit

Sous la direction de

Jean-François STRUILLOU



Cette recherche est issue de l'appel à projet : *Les enjeux juridiques de la transition écologique*

Sous la direction de

Jean-François STRUILLOU,

Directeur de recherche au CNRS, Droit et changement social (DCS – UMR CNRS 6297), Faculté de droit et des sciences politiques de Nantes

Avec la participation de

Céline CHADENAS,

Professeure des universités en géographie, IGARUN, Nantes Université

Marie CRESPIY – DE CONINCK,

Maître de conférences en droit public, Faculté de droit et des sciences politiques de Nantes

Nicolas HUTEN,

Maître de conférences en droit public, faculté de droit et des sciences politiques de Nantes

Katia BARRAGAN,

Ingénieure d'études CNRS, Droit et changement social (DCS – UMR CNRS 6297), Faculté de droit et des sciences politiques de Nantes

« Le "juridique" doit être resitué dans son contexte social et politique pour être justement évalué ».

Martine Kaluszynski, « Sous les pavés, le droit : le mouvement "Critique du droit" ou quand le droit retrouve la politique », *Droit et Société*, 76/2010, p. 523.

GLOSSAIRE

ADTCOC, Association pour la défense du trait de côte Ouest-Cotentin
AMF, Association des maires de France
ANEL, Association nationale des élus du littoral
ASA, Association syndicale autorisée
BRAEC, Bail réel d'adaptation à l'érosion côtière
BRGM, Bureau de Recherches Géologiques et Minières
CC, Conseil constitutionnel
CCIN, Communauté de communes de l'Île de Noirmoutier
CEDH, Convention européenne des droits de l'homme
CEREMA, Centre d'études et d'expertise sur les risques, l'environnement, la mobilité et l'aménagement
CNTC, Comité national du trait de côte
CRC, Chambre régionale des comptes
DDTM, Direction départementale des territoires et de la mer
DGALN, Direction générale de l'aménagement, du logement et de la nature
DREAL, Direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et du logement
DRN, Direction des risques naturels
EPA, Établissement public d'État
EPCI, Établissement public de coopération intercommunale
EPFE, Établissement public foncier de l'État
EPFL, Établissement public foncier local
GEMAPI, Gestion des milieux aquatiques et la prévention des inondations
OAP, Orientations d'aménagement et de programmation
ONF, Office national des forêts
OR2C, Observatoire régional des risques côtiers en Pays de la Loire
PADD, projet d'aménagement et de développement durable
PAPI, Programmes d'Actions de Prévention des Inondations
PLU, Plan local d'urbanisme
PLUi, Plan local d'urbanisme intercommunal
PPRL, Plan de prévention des risques littoraux
PPRNP, Plan de prévention des risques naturels prévisibles
SCoT, Schéma de cohérence territoriale
SFN, solutions fondées sur la nature

SLGITC, Stratégie locale de gestion intégrée du trait de côte

SLGRI, Stratégie locale de gestion des risques d'inondation

SM, Syndicat mixte

SNGIBC, Stratégie nationale de gestion intégrée de la bande côtière

SNGITC, Stratégie nationale de gestion intégrée du trait de côte

SRADDET, Schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires

SRGITC, Stratégie régionale de gestion intégrée du trait de côte

ZAN, Zéro artificialisation nette

ZNIEFF, Zones naturelles d'intérêt écologique, faunistique et floristique

ZNIEFF, Zones Naturelles d'Intérêt Écologique, Faunistique et Floristique

TABLES DES MATIERES

GLOSSAIRE.....	3
TABLES DES MATIERES.....	5
INTRODUCTION.....	13
PARTIE I. LA JURIDICITE DE LA TRANSITION ECOLOGIQUE DES TERRITOIRES MENACES PAR LA MONTEE DE LA MER	19
TITRE I. LES DONNEES DE LA CONSTRUCTION JURIDIQUE	20
<i>Chapitre I. L'idéologie de la transition écologique.....</i>	<i>21</i>
Section 1. Une pensée politique imprécise et polysémique	21
Section 2. Les éléments d'unité	23
§ 1. De nouveaux possibles	23
§ 2. Les chemins de la transition	24
Section 3. La transition écologique des territoires menacés par la montée de la mer	27
<i>Chapitre II. Les contre-discours ou discours d'opposition.....</i>	<i>31</i>
Section 1. Les variantes	31
§ 1. Généralités	31
§ 2. L'emblématique « contre-discours » de l'ADTCOC.....	32
Section 2. Les effets sur la fabrication et l'applicabilité du droit.....	34
TITRE II. LE PASSAGE DE L'IDEOLOGIE AU DROIT	36
<i>Chapitre préliminaire. Une entreprise parsemée de difficultés</i>	<i>37</i>
Section 1. La tâche de la doctrine juridique	37
Section 2. Les pièges à éviter	38
Section 3. Un droit introuvable	39
Section 4. L'impact de la loi Climat et résilience sur les finalités du « droit du littoral »	40
<i>Chapitre I. La stratégie nationale de gestion intégrée du trait de côte.....</i>	<i>42</i>
Section 1. L'œuvre de la SNGITC	44
§ 1. La reconnaissance de la notion de « transition écologique »	45
§ 2. Le droit inspiré de la transition écologique	47
A. L'affirmation d'un changement de paradigme	47
B. Le chemin à parcourir pour « transiter ».....	48
1° Éviter la défense systématique contre la mer	49
a) Démanteler progressivement les ouvrages de défense en dur.....	49
b) Assurer une gestion privilégiant les solutions fondées sur la nature.....	50
2° Maîtriser fortement l'urbanisation dans les secteurs soumis aux risques	52
a) Principe et exceptions.....	52
b) « Rappel à l'ordre » des Chambres régionales des comptes.....	53
3° Prendre en compte l'ensemble des enjeux territoriaux.....	54
4° Engager une transition écologique planifiée	54
a) Intégrer l'évolution du trait de côte dans la planification et les politiques	55
b) Planifier la recomposition spatiale	55
c) Un « droit vert »	56
5° Connaître, partager l'information et sensibiliser.....	56
a) Connaissance scientifique du phénomène et de ses conséquences	56
b) Information et sensibilisation des élus locaux et des populations concernés	57
§ 3. Une conception « libérale » et réaliste de la transition écologique	59

Section 2. Une juridicité en « demi-teinte »	60
§ 1. Reconnaissance de la SNGITC par la loi « Climat et résilience ».....	60
A. Article 237 de la loi (C. env., art. L. 321-13 A)	60
B. Limites de la reconnaissance législative	61
1° Un décret en attente d’approbation.....	61
2° Un droit "hybride" ne bénéficiant pas de l’autorité de la loi.....	62
C. Le reflet d’un droit « jupitérien »	64
D. Nature juridique de la SNGITC	66
1° Examen du critère organique.....	67
2° Examen du critère matériel.....	67
§ 2. Degré de normativité de la SNGITC.....	69
A. Position du problème	69
B. “Droit souple” et “Droit semi-dur ».....	70
1° La fonction normatrice de la SNGITC	71
2° Le degré de structuration et de formalisation de la SNGITC	72
3° L’absence d’obligations dans la SNGITC : une question controversée	73
a) Les recommandations.....	73
b) Les principes.....	75
§ 3. Intérêt et limites du faible taux de positivité de la SNGITC	78
A. Des fonctions utiles	78
1° Un recours au droit dur difficilement envisageable	78
2° Un droit respectueux de la libre administration des collectivités locales	79
a) Principe	79
b) Restrictions apportées au principe	80
1) Les articles L. 321-13 A et L. 321-16 du Code de l’environnement.....	80
2) Les limites juridiques apportées au « désir de rivage »	81
c) Quid du concept de décentralisation ?	82
3° Un droit vert.....	82
B. Une effectivité conditionnelle	83
1° Une dynamique d’adhésion	84
a) L’adhésion des communes et des intercommunalités	84
b) Le rôle de la DDTM et de la DREAL	85
c) Les observations des chambres régionales des comptes	85
2° L’appréhension de la SNGITC par le juge administratif	85
a) Recevabilité des recours contentieux contre la SNGITC.....	86
b) Prise en compte de la SNGITC dans la motivation des décisions de justice.....	86
c) Invocabilité de la SNGITC	87
Section 3. L’association des acteurs au processus décisionnel.....	87
§ 1. La concertation avec les acteurs directement intéressés.....	87
§ 2. La participation du public.....	88
<i>Chapitre II. Les stratégies locales de gestion intégrée du trait de côte</i>	<i>90</i>
Introduction.....	90
a) La reconnaissance des SLGITC par la loi Climat et résilience.....	90
b) Méthodologie	92
1) Étude des comportements effectifs en rapport avec les normes.....	92
2) Présentation des entretiens	92

c) Annonce du plan	93
Section 1. Les prémices	93
§ 1. La création de services dédiés	94
A. Les « services de défense contre la mer ».....	94
B. Les « observatoires du littoral ». La connaissance de l'aléa recul du trait de côte.....	95
1° Présentation.....	95
a) Pornic agglo Pays de Retz	95
b) Communauté de communes Océan-Marais de Monts	96
c) Sables d'Olonne Agglomération et Syndicat mixte des marais des Olonnes	96
d) Pays de Saint Gilles Croix de Vie Agglomération	96
2° L'intérêt pour l'applicabilité du droit	97
3° Connaissance scientifique et applicabilité du droit	98
a) Un couple à problème.....	98
b) Les freins à la mise en œuvre de la loi « climat et résilience »	100
§ 2. Le recours aux SLGRI, PAPI, GEMAPI et SRADDET	102
§ 3. Articulation des stratégies : « compatibilité », « cohérence », « mise en œuvre »	103
A. Le droit.....	103
B. Les pratiques.....	104
Section 2. Autorité compétente	105
§ 1. Les intercommunalités « gemapiennes »	105
§ 2. Les pratiques	106
Section 3. Les motifs du « passage au droit »	108
Introduction.....	108
a) Intérêt de la démarche pour la théorie du droit	108
b) La gradation de l'usage non impératif des SLGITC	109
§ 1. Agir face à la montée des eaux	110
§ 2. Mettre en place une gestion cohérente du trait de côte	112
A. La volonté de sortir des actions au « coup par coup ».....	112
B. Clarifier le sort des ouvrages de défense contre la mer	113
1° Les digues dites « orphelines »	115
2° Le financement des ouvrages de défense contre la mer	115
a) La construction.....	115
b) L'entretien.....	116
1) La personne responsable.....	116
2) Le coût exorbitant de la réfection de certains ouvrages de défense	118
3° La responsabilité du propriétaire ou du gestionnaire des digues	120
4° Le sort des digues à la mer, question cruciale de la transition écologique	122
a) Les SLGITC. Un instrument de dialogue et de persuasion	122
b) Les autorisations d'occupation du DPMN. Un instrument de contrainte	123
1) Les autorisations sollicitées par les communes et les intercommunalités	124
2) Les autorisations sollicitées par les propriétaires privés.....	125
3) Quid de l'atteinte à la propriété privée immobilière ?	127
§ 3. Rationaliser les coûts de la gestion publique du trait de côte	131
A. Le constat	131
B. Les « observations » de l'État et des chambres régionales des comptes	131
§ 4. Obtenir autorisations et financements pour les ouvrages de défense	131

§ 5. Préparer l'inscription des communes sur la liste établie par décret	132
Section 4. Le processus d'élaboration des SLGITC	133
§ 1. Une législation « <i>a minima</i> »	133
§ 2. Les modalités d'application du droit	134
A. L'initiative	134
1° Les intercommunalités	135
2° Les CEREMA et l'ANEL	135
B. Les études préalables	136
C. Les personnes associées	136
1° La marge de manœuvre des intercommunalités	138
a) L'association des acteurs « institutionnels »	138
1) Les « règles » communes	138
2) L'originalité du dispositif mis en place par le CEREMA	139
b) Les résistances à l'association des propriétaires et des « collectifs citoyens »	140
2° Un mode de gouvernance des plus classiques	141
3° Quid de la transition écologique ?	142
D. La sensibilisation du public	142
E. La participation du public	144
1° Le droit	144
2° Les pratiques	145
3° Approches critiques	145
§ 3. Les obstacles juridiques	148
A. La délimitation des zones exposées au recul du trait de côte	148
1° Les anciennes zones exposées à l'horizon de 2100	148
2° L'échelle à laquelle sont établies les cartes d'exposition	148
B. Le caractère « mouvant » du décret listant les communes vulnérables	149
C. Un « nid à contentieux »	150
§ 4. La délibération approuvant les SLGITC vecteur de transition	151
A. Un acte marqué du « sceau de l'officialité »	152
B. Les inquiétudes quant aux stratégies « coquilles vides »	152
C. Les retards dus aux échéances électorales	152
Section 5. Contenu. Des SLGITC « transi-compatibles » ?	153
§ 1. Prélude	153
A. L'inscription de la transition dans « les mots du droit »	153
B. Faire voir pour faire croire	154
§ 2. Connaissance de l'aléa érosion marine	155
§ 3. Identification des secteurs à enjeux	156
§ 4. Modes de gestion	158
A. Les solutions fondées sur la nature	158
1° Laisser-faire le processus naturel	158
2° Accompagner les processus naturels	159
3° Renaturer les espaces	159
a) Suppression d'encrochements	159
b) Suppression de certains accès aux plages	159
B. Relocalisation des activités humaines	160
1° Les relocalisations sans enjeux forts du « moins en apparence »	160

a) La station de traitement des eaux usées de Saint-Jean-de-Monts	160
1) Un ouvrage public menacé par la montée de la mer	160
2) Les difficultés à trouver un foncier disponible	161
b) Les cinq maisons d’habitation de Longeville-sur-Mer	161
1) Cinq immeubles privés menacés par la montée de la mer	161
2) La question du coût financier du projet	162
3) Les difficultés liées à la complexité de la procédure d’expropriation	162
4) Les autorisations de travaux sur des biens menacés par la mer	163
2° Les relocalisations à terme des activités humaines	163
3° Les relocalisations d’activités humaines « difficilement imaginables »	165
4° Le devenir des polders	167
5° Le devenir du patrimoine culturel et historique	168
a) La maison et le jardin de Clemenceau à Saint-Vincent-sur-Jard	169
b) La tombe de Chateaubriand sur l’îlot du Grand-Bé à Saint-Malo	169
6° Les limites du droit. « Relocalisation » et « recomposition spatiale »	169
C. Les ouvrages de défense contre la mer	169
D. Les actions de sensibilisation du public	170
E. Les financements attendus	171
<i>Chapitre 3. La SNGITC et les SLGITC. Un nouveau mode de gouvernement ?</i>	171
Section 1. Les courants normatifs des stratégies	175
§ 1. Le courant de surface : l’apparence du droit souple	175
§ 2. Le courant de profondeur : l’altération du droit dur	179
Section 2. La recomposition des rapports entre l’État et les collectivités territoriales	182
§ 1. La recherche d’une gestion partagée du recul du trait de côte.	182
§ 2. Une recentralisation latente ?	185
<i>Propos conclusifs. Ce qui change lorsqu’il est décidé de « passer au droit »</i>	187

**PARTIE II. LES INSTRUMENTS JURIDIQUES SPECIFIQUES A LA MISE EN ŒUVRE DE LA TRANSITION
ÉCOLOGIQUE.....192**

Introduction	192
1° L’insertion dans l’ordre juridique.....	192
2° L’apport essentiel de la loi Climat et résilience du 22 août 2021	193
a) Le renforcement des sources formelles du droit.....	194
b) La segmentation du droit.....	194
c) Le « renouvellement » de l’État	195
TITRE PRELIMINAIRE. CHAMP D’APPLICATION DE LA LOI CLIMAT ET RESILIENCE. UN DROIT SEGMENTÉ.....	197
<i>Chapitre I. L’article L. 321-15 du Code de l’environnement</i>	198
<i>Chapitre II. Les décrets établissant la liste des communes vulnérables</i>	198
Section 1. Le décret n° 2022-750 du 29 avril 2022	198
§ 1. Les faits. Une application « jacobine » du droit.....	200
A. Critiques tenant au délai dans lequel l’avis des communes devait être émis	201
B. Critiques tenant à l’absence d’explication quant aux enjeux de la loi	201
C. Critiques quant à l’absence de moyens techniques et financiers	202
D. Critiques quant à l’atteinte à la décentralisation	202
E. Critiques quant à l’importance des responsabilités à assumer	203
§ 2. L’impact négatif pour la transition écologique des territoires	203

A. Retard dans l'application de la loi Climat et résilience	203
B. Inconvénients d'un « cadre réglementaire mouvant » pour l'élaboration des SLGITC	205
Section 2. Le décret n° 2023-698 du 31 juillet 2023	206
Section 3. Intérêt pour l'analyse des enjeux juridiques de la transition écologique	208
TITRE I. LES INSTRUMENTS JURIDIQUES RELEVANT DE L'URBANISME REGLEMENTAIRE	209
<i>Chapitre I. Planification urbaine et recomposition spatiale des territoires</i>	210
Section 1. La délimitation des zones exposées au recul du trait de côte dans les PLU	212
§ 1. L'établissement d'une nouvelle « cartographie » par les communes identifiées par décret	212
§ 2. La relative liberté des communes dans l'établissement du nouveau zonage	215
§ 3. Un zonage affranchi de la doctrine de l'État	216
§ 4. Un calendrier et des procédures « contraignantes »	218
Section 2. La planification des opérations de relocalisation dans les documents d'urbanisme	219
§ 1. Le contenu spécifique des différents documents d'urbanisme	220
§ 2. Les dérogations à la loi Littoral	223
Section 3. Contribution à la transition écologique	225
§ 1. Intérêt de la planification urbaine	225
§ 2. Points d'achoppement	226
<i>Chapitre II. Maîtrise de l'urbanisation dans les zones exposées au recul du trait de côte</i>	228
Section 1. Champ d'application du dispositif	229
Section 2. Règles d'utilisation des sols	233
§ 1. Zones exposées au recul du trait de côte à l'horizon de trente ans	233
§ 2. Zones exposées au recul du trait de côte à un horizon compris entre trente et cent ans	234
TITRE II. LES INSTRUMENTS JURIDIQUES RELEVANT DE L'URBANISME OPERATIONNEL	238
<i>Chapitre I. Les projets partenariaux d'aménagement « trait de côte »</i>	238
Section 1. Principales caractéristiques	239
§ 1. Un dispositif relevant de l'urbanisme opérationnel	239
A. L'objet général du PPA	239
B. L'objet spécifique du PPA « trait de côte »	239
§ 2. Un dispositif relevant de l'urbanisme contractuel	240
§ 3. Un dispositif en lien étroit avec le « droit dur » et le « droit souple »	241
Section 2. Les parties au contrat PPA. Un nouveau mode de gouvernance ?	242
§ 1. Les partenaires de « premier rang »	243
§ 2. Les partenaires de « deuxième rang »	243
§ 3. Les partenaires de « troisième rang »	243
Section 3. Contenu	244
§ 1. La liberté contractuelle	244
A. Le principe	244
B. Les limites	244
§ 2. Le contenu <i>stricto sensu</i>	244
Section 4. Les dérogations à la loi littoral	245
Section 5. Le contrôle des chambres régionales des comptes	246
<i>Chapitre II. Les institutions et les instruments dédiés à l'acquisition foncière</i>	248
Section 1. Les établissements publics fonciers	248
§ 1. L'article 245 de la loi Climat et résilience	249
§ 2. Les établissements publics fonciers locaux. L'EPF de Loire-Atlantique	249
§ 3. Les EPF de l'État	252

A. L'EPF de Vendée	252
B. L'EPF d'Occitanie	255
Section 2. Le droit de préemption pour l'adaptation au recul du trait de côte.....	256
§ 1. Instauration du droit de préemption	257
A. Champ territorial d'application	257
1° Règles générales.....	257
2° Articulation des différents droits de préemption	259
B. Effets de l'instauration du droit de préemption	259
1° Biens et aliénations soumis au droit de préemption	259
2° Déclaration d'intention d'aliéner	260
a) Transmission	260
b) Contenu et demande d'informations complémentaires.....	261
c) Demande de visite du bien.....	261
3° Droit de délaissement	262
§ 2. Exercice du droit de préemption	263
A. Règles communes au DPU et au droit de préemption dans les ZAD	263
B. Règles spécifiques au droit de préemption pour l'adaptation au recul du trait de côte	264
1° Publicité de la décision de préemption	264
2° Fixation judiciaire du prix.....	264
a) L'obligation de tenir compte de « l'espérance de vie » limitée du bien	264
b) Les méthodes d'évaluation	265
1) La loi Climat et résilience du 22 août 2021	265
2) L'ordonnance n° 2022-489 du 6 avril 2022	266
c) Un « coup de canif » à l' ancestrale théorie du DPMN ?	269
3° Utilisation des biens	271
a) Des règles « transi-incompatibles »	272
b) Des règles sujettes à caution au regard des droits fondamentaux	272
Section 3. Un <i>Signal</i> vers l'indemnisation des victimes du recul du trait de côte ?	273
§ 1. L'article 64 de la loi de finances rectificative du 30 juillet 2020	273
§ 2. La portée du mécanisme d'indemnisation des copropriétaires du <i>Signal</i>	274
Section 4. Le financement des acquisitions foncières	276
§ 1. L'épineuse question du recours à la solidarité nationale	277
§ 2. Une question théorique complexe et controversée	277
CONCLUSION DE LA DEUXIEME PARTIE.....	278
<i>Conclusion générale</i>	280
A. L'inscription dans le droit d'un nouvel imaginaire collectif	280
B. Le « renouvellement » des principes traditionnels.....	283
1° Le droit de propriété.....	283
2° Le « renouvellement » du principe d'équilibre	286
ANNEXE 1. VALORISATION DE L'ETUDE.....	287

INTRODUCTION

« Quand on parcourt un rivage, on demeure les pieds sur terre. Mais la proximité de la mer et du ciel impose à l'esprit des images d'ailleurs. Les perceptions s'élargissent, les possibles se multiplient. C'est comme si le principe de réalité se faisait moins pressant et que, au lieu de toujours se laisser contrôler par le surmoi social, la conscience s'autorisait un peu plus d'audace et de rêverie. Toute transition débute par la conviction que les choses pourraient être différentes. Pour qu'elle ne meure pas dans l'œuf, aucun rappel à l'ordre doit intervenir, ni aucune réfutation au nom du réalisme économique. Il faut juste du possible »¹.

Ces pensées sont d'autant plus propices à la réflexion que la société s'interroge sur la nécessité de repenser globalement la relation Homme-Nature dans les espaces proches du rivage et de mettre en place, dans ces espaces, des mesures d'adaptation au changement climatique². Certes, les mots de « transition écologique »³ ne sont pas prononcés. Les propositions de loi et les rapports au gouvernement sur ce sujet évoquent plutôt « l'adaptation des territoires littoraux au changement climatique »⁴, ou « l'adaptation des zones menacées par l'érosion du trait de côte »⁵ ou encore « la recomposition spatiale des territoires littoraux »⁶. Plus précisément, après avoir rappelé que l'exploitation et l'urbanisation du littoral se sont accompagnées jusqu'ici de défenses « lourdes » face à la mer, le rapport au gouvernement intitulé « Recomposition spatiale des territoires littoraux » souligne qu'une prise de conscience croissante des limites de la protection contre l'avancée de la mer conduit aujourd'hui à changer de regard – en particulier depuis la stratégie nationale de gestion intégrée du trait de côte (SNGITC) élaborée en 2012 et réactualisée en 2017 – dès lors que « celle-ci met l'accent sur la recomposition spatiale du littoral et ses intérêts potentiels :

- la vulnérabilité des populations et des biens serait réduite durablement, tant vis-à-vis de la submersion marine que de l'érosion côtière ;
- la renaturation du littoral permet de restaurer les écosystèmes naturels, ce qui est favorable à la biodiversité et atténue les phénomènes de submersion et d'érosion ;

¹ P. Chabot, *L'âge des transitions*, PUF 2015, p. 28.

² V. par exemple, C. Thiberge, *Les estuaires menacés par la montée des eaux*, *Le Monde*, 8 juillet 2021, p. 8.

³ Sur la notion de « Transition écologique », V. P. Chabot, *L'âge des transitions*, op. cit. – V. aussi, A. Van Lang (dir.), *Penser et mettre en œuvre les transitions écologiques*, Paris, Mare & Martin, 2018. – F. Collart-Dutilleul, V. Pironon et A. Van Lang (dir.), *Dictionnaire juridique des transitions écologiques*, Paris, Institut Varenne, 2018.

⁴ Proposition de loi portant adaptation des territoires littoraux au changement climatique (Assemblée nationale, 13 juillet 2016, n° 3959). – V. aussi, l'article 58 du projet de loi portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets (Assemblée nationale, 10 février 2021, n° 3875 rectifié).

⁵ Proposition de loi portant adaptation des zones menacées par l'érosion du trait de côte (Assemblée nationale, 5 juin 2019, n° 1996).

⁶ CGEDD, IGA, IGF, *Recomposition spatiale des territoires littoraux*, mars 2019. – V. aussi, S. Buchou, *Quel littoral pour demain ? Vers un nouvel aménagement des territoires côtiers adapté au changement climatique*, Rapport au Premier ministre, octobre 2019.

- la recomposition spatiale est une occasion de repenser l'aménagement à l'échelle de l'intercommunalité et d'en garantir durablement l'attractivité »⁷.

Quant au droit, il use désormais de cette même rhétorique. Le chapitre V de la loi n° 2021-1104 de la 22 août 2021 Climat et résilience est intitulé : « Adapter les territoires aux effets du changement climatique ». De même, l'ordonnance n° 2022-489 du 6 avril 2022, prise sur la base de cette loi, vise « l'aménagement durable des territoires littoraux exposés au recul du trait de côte ». Quant au décret n° 2022-750 du 29 avril 2022, il établit « la liste des communes dont l'action en matière d'urbanisme et la politique d'aménagement doivent être adaptées aux phénomènes hydro-sédimentaires entraînant l'érosion côtière ». Cette normativité inédite et singulière fixe ici de nouvelles règles, de nouveaux objectifs et de nouvelles orientations où il est davantage question de recomposition spatiale de territoires menacés par la mer que d'ouvrages de protection du littoral, comme les digues *offshore*, les murs de haut de plage, les jetées, les réservoirs de chasses, les brise-lames, les enrochements, les épis en béton ou les atténuateurs de houle. L'idée sous-jacente à cette configuration juridique est de conduire ou d'accompagner un changement, mais aussi de briser, ou tout au moins, de reconsidérer les volontés humaines antinomiques de vivre à proximité immédiate de la mer et de maintenir le trait de côte, lesquelles ont induit un développement important des ouvrages de protection du littoral. Ainsi, il existe aujourd'hui environ 10 000 ouvrages de protection sur le littoral métropolitain⁸, ces ouvrages étant implantés essentiellement là où les enjeux résidentiels, économiques, ou patrimoniaux sont importants. Ici, c'est d'ailleurs un abus de langage que de parler de protection du littoral. « Ce n'est pas de la protection de la côte, exposée à la mer pendant les millénaires passés, dont il s'agit, mais de celle des aménagements humains qui sont censés en valoir la peine »⁹.

Cette conviction que les choses pourraient être différentes, qu'une recomposition spatiale « transi-compatible » des territoires menacés par la mer est possible est également exprimée dans le « droit souple » – dans la *soft law* – et, tout particulièrement dans la stratégie nationale de gestion intégrée du trait de côte (SNGITC), dans la stratégie régionale de gestion intégrée du trait de côte d'Occitanie (SRGITC) et dans les stratégies locales de gestion intégrée du trait de côte (SLGITC). Issues d'un constat partagé, ces stratégies constituent des « feuilles de route » qui engagent l'État et les collectivités territoriales dans une démarche différente de celles du passé afin de prendre en compte les risques littoraux dans les politiques publiques et, plus encore, dans les décisions publiques. La philosophie sous-jacente est, là encore, d'aborder différemment les territoires littoraux exposés aux conséquences de l'érosion côtière et des submersions marines en articulant les échelles temporelles de planification et en anticipant sa recomposition spatiale au regard de ses enjeux.

Depuis le Grenelle de la mer lancé en 2009, ce discours nouveau – qui s'est concrétisé dans la loi Climat et résilience – est repris et porté également par les institutions et, en particulier, par le ministère de la Transition écologique et par les services déconcentrés de l'État : Directions régionales de l'environnement, de l'aménagement et du logement

⁷ CGEDD, IGA, IGF, Recomposition spatiale des territoires littoraux, mars 2019, p. 1.

⁸ Guide méthodologique. Digues du littoral et paysage, Ministère de la transition écologique et solidaire, 2017.

⁹ J. Bougis, Ouvrages de défense des littoraux. Cours de formation continue, octobre 2000, p. 1 : <https://www.scs-ingenierie.com>

(DREAL)¹⁰ et Directions départementales des territoires et de la mer (DDTM)¹¹. Les entretiens menés auprès ces services, ainsi que l'analyse des stratégies de gestion définies par ces mêmes administrations, révèlent ainsi un changement d'orientations et d'objectifs dans la gestion publique du recul du trait de côte. Aujourd'hui, les objectifs des politiques suivies en la matière par l'Administration de l'État sont moins d'accompagner les communes et les intercommunalités dans leurs demandes d'autorisation et de financement d'ouvrages de défense contre la mer – lesquels présentent de nombreux inconvénients en raison des coûts environnementaux, sociaux et économiques de la protection¹² – que de mener une réflexion avec les élus locaux et les personnes intéressées sur la recomposition spatiale des territoires menacés à court ou à long terme par le recul du trait de côte, sur l'adaptation des politiques locales d'urbanisme et d'aménagement aux conséquences de l'érosion côtière et, plus précisément, sur l'implantation des habitats et des activités en tenant compte de l'évolution des aléas liés à l'érosion côtière et au réchauffement climatique. Pour ces services de l'État, il s'agit parallèlement de convaincre les élus locaux et les populations concernées de l'inefficacité des ouvrages de défense contre la mer et de promouvoir auprès de ceux-ci des « protections douces » s'appuyant sur les dynamiques naturelles, à savoir : restaurer et protéger les massifs dunaires par des aménagements légers qui respectent les fluctuations naturelles du littoral et favorisent une bonne résilience du cordon dunaire face aux conditions météo-marines¹³ ; recharger en sable les plages afin d'entretenir et renforcer l'ouvrage naturel ; mettre en place une politique de réhabilitation des dunes ; détruire certains ouvrages de défense contre la mer pour rétablir les transits de sédimentaires ; interdire aussi les activités humaines qui détériorent les protections naturelles du rivage comme, par exemple, les extractions de sables, de galets, de coraux en dehors de celles qui servent à la gestion du littoral. Il s'agit aussi d'interdire les sports mécaniques ou les passages massifs. L'idée sous-jacente à ces orientations et à ces objectifs nouveaux est, on le voit, de garantir les fonctionnalités environnementales et la qualité des paysages, de sortir d'une gestion de l'urgence pour s'inscrire dans une stratégie pérenne.

La loi, le règlement, les politiques publiques de gestion du trait de côte menées par l'État mais aussi certaines stratégies locales de gestion intégrée du littoral – comme celle appliquée depuis plusieurs années par la Communauté de communes des grands lacs dans le département des Landes¹⁴ – semblent ainsi dessiner un autre avenir en relatant une histoire

¹⁰ DREAL Pays de la Loire, DREAL Occitanie.

¹¹ DDTM Loire-Atlantique. DDTM Vendée. DDTM Hérault. V. aussi, DDTM Normandie. On pourrait ici multiplier les exemples.

¹² Ces ouvrages affectent le trafic sédimentaire. Ils peuvent entraîner une diminution, voire une disparition des plages. La pérennité des ouvrages implique une maintenance régulière et coûteuse. Le coût environnemental d'un ouvrage peut être important. Enfin, l'élévation du niveau marin aura un impact sur le dimensionnement des ouvrages. « Pour assurer une protection équivalente, il est nécessaire de rehausser les ouvrages de protection du double de l'élévation prévue du niveau de la mer, et d'accroître la masse des blocs de protection¹² et l'emprise des ouvrages, ce qui augmente leur coût et leur impact sur le paysage et peut nuire à la valeur des biens protégés » (CGEDD, IGA, IGF, Recomposition spatiale des territoires littoraux, mars 2019. – V. aussi, S. Buchou, Quel littoral pour demain ? Vers un nouvel aménagement des territoires côtiers adapté au changement climatique, Rapport au Premier ministre, octobre 2019, p. 6).

¹³ Comme par exemple la plantation d'oyats et la pose de ganivelles pour renforcer le cordon dunaire et assurer sa protection.

¹⁴ Les 7 communes des Grands Lacs sont : Biscarrosse, Gastes, Parentis-en-Born, Luë, Sainte-Eulalie-en-Born, Sanguinet, Ycho.

différente de celle de l'urbanisation ou de l'occupation de la bande côtière, celle-ci ayant connu progressivement une occupation linéaire avec la mise en place à partir de la fin du XIX^{ème} siècle des premières stations balnéaires¹⁵.

Cependant, l'analyse du droit comme celle de son application révèlent parallèlement que cette volonté de changement, de « transition écologique » des territoires concernés par le recul des rivages de la mer ne va pas sans heurts, les politiques de recomposition spatiale des territoires littoraux étant éminemment conflictuelles. Ces politiques ainsi que les instruments normatifs utilisés pour les cadrer et les diffuser sont incontestablement porteurs et agents de conflits : ils génèrent et entretiennent la controverse. Il en va ainsi, par exemple, de la délimitation des zones exposées au recul du trait de côte, des règles d'utilisation des sols dans ces mêmes zones, des orientations et des objectifs fixés dans les stratégies de gestion intégrée du trait de côte, de l'indemnisation des propriétaires dont les biens sont menacés ou submergés par la mer. Avec cette nouvelle donne, les conflits littoraux se sont amplifiés autour de batailles d'intérêts, de visions divergentes quant à la protection, l'aménagement et le développement du littoral. En toile de fond, des intérêts locaux soucieux de l'aménagement et du développement du littoral, des intérêts privés portés par les propriétaires de biens exposés au recul du trait de côte et favorables aux ouvrages de défense contre la mer s'opposent à l'intérêt général défendu par l'État, intérêt général qui implique une recomposition spatiale soucieuse de la préservation des milieux naturels et de la protection des populations face à l'avancée de la mer. En toile de fond aussi, les difficultés pour le ministère de la Transition écologique, les DREAL et les DDTM, dans un contexte de décentralisation, à faire valoir auprès des élus locaux que les intérêts locaux n'expriment l'intérêt général que dans une certaine mesure construite, elle, dans le droit de l'État. En toile de fond enfin, les résistances locales à la transition écologique, certaines collectivités locales n'hésitant pas à demander aux services de l'État de quoi ils se mêlent en promouvant l'insertion de cette notion dans le droit et les politiques publiques d'aménagement et d'urbanisme. Il est ici parfois avancé qu'il y aurait, dans le territoire, des espaces qui ne concerneraient pas l'État ou qui ne devraient plus le toucher de la même manière qu'avant la décentralisation. Il est ainsi parfois avancé que la loi Climat et résilience irait à l'encontre de la décentralisation et des libertés locales ; que l'application de ce texte conduirait à effacement progressif des ouvrages de défense contre la mer des mesures contraignantes, voire répressives et dommageables pour les ouvrages de défense contre la mer ; que l'application de ce texte stériliserait les côtes et priverait les élus locaux de leur pouvoir décisionnel au bénéfice des fonctionnaires d'État.

Alors que l'attractivité du littoral n'a jamais été aussi forte et que ce territoire subit une pression foncière jamais égalée – la construction y étant trois fois plus élevée que la moyenne nationale – la tempête Xynthia, comme l'effondrement inéluctable de l'immeuble le « Signal » à Soulac-sur-Mer ainsi que sa destruction par les autorités publiques – laquelle a été hyper médiatisée en ce début de février 2023 aux fins d'attirer l'attention de toutes et de tous sur les conséquences de la montée de la mer – ont révélé la vulnérabilité des populations vis-à-vis des risques de submersion marine et d'érosion côtière. Ces aléas qui menacent

¹⁵ De nouvelles stations ont été créées dans les années 1960 et 1970, leur construction ayant exigé la mise en place immédiate de défenses contre la mer. Ainsi, les stations de la Grande-Motte, du Cap d'Agde ont été conçues, dès l'origine, avec des ouvrages de protection des bâtiments contre l'avancée de la mer. À l'époque, ces ouvrages étaient considérés par les ingénieurs et les autorités publiques comme étant de nature à assurer une protection pérenne des stations.

59 000 bâtiments à l'horizon 2 100 sont dus à des causes naturelles et anthropiques, l'émission de gaz à effet de serre étant, on le sait, la raison principale de l'élévation du niveau de la mer.

Il est ainsi acquis que la limite entre « terre et mer » évolue et que de nombreux rivages reculent chaque année. La mer gagne et gagnera davantage de terrain sur nos littoraux, transformera nos paysages et modifiera nos activités. La situation des bords de mer devient de la sorte ambiguë et équivoque alors même qu'on croyait la maîtriser. Toute transition commence ainsi par un vacillement des convictions ordinaires et par le sentiment que le *statu quo* est insoutenable et que, par conséquent, une réflexion est nécessaire sur la situation actuelle afin de l'interroger sur la base d'autres valeurs et à partir de nouveaux objectifs qu'il conviendra de tenir. Le Conseil d'État s'est fait l'écho récemment de ces préoccupations. À l'occasion d'un recours intenté par la commune de Grande-Synthe, construite en-dessous du niveau de la mer, la Haute juridiction administrative a enjoint au gouvernement de prendre des mesures supplémentaires permettant d'infléchir la courbe des émissions de gaz à effet de serre¹⁶.

L'objet de la recherche entreprise est justement d'analyser « comment le droit et les institutions s'adaptent, se réinventent ou pourraient se réinventer avec les exigences de la transition écologique » dans un domaine particulièrement sensible, celui de la gestion publique du recul du trait de côte. Il s'agit également d'observer comment le droit remplit la fonction qu'on lui prête d'aplanir les conflits ou, plus exactement, comment il exige des articulations nouvelles entre des intérêts locaux fortement valorisés et défendus et un intérêt général nécessaire, celui de la transition écologique des territoires menacés par la montée de la mer. Au cours des deux années écoulées, l'équipe a ainsi été amenée à rechercher si la norme et les institutions contribuent ici à soutenir la mise en place d'un nouveau paradigme, lequel consisterait à passer d'un modèle « non-soutenable », marqué par le maintien voire même par l'extension de l'urbanisation dans des espaces menacés par la montée des flots ainsi que par la construction ou le renforcement d'ouvrages de défense contre la mer, à une transition écologique visant tout à la fois à réduire de manière drastique la vulnérabilité des activités humaines à ce phénomène et à "renaturer" les espaces concernés et, aussi et surtout, à mener à bien des opérations de recomposition spatiale des territoires, compatibles avec les exigences de la transition écologique. À cette fin, il a été décidé de ne pas distinguer l'étude intrinsèque des dispositifs juridiques qui ont quelque chose à voir avec la transition écologique des territoires et l'étude des usages sociaux des normes fixées dans le domaine considéré. Le choix a été fait d'analyser concomitamment – à chaque fois que cela était possible – le point de vue normatif et le point de vue « extra-normatif ». Il faut observer également que ce travail de recherche effectué tout au long de ces deux années a conduit l'équipe à préciser et à compléter la problématique originelle développée dans le projet de recherche.

Les résultats des recherches entreprises autour de cette problématique, à partir de l'analyse doctrinale des règles et de l'étude des usages sociaux du droit¹⁷, sont présentés autour de deux grandes parties étroitement liées entre elles. La première est consacrée à l'analyse de la juridicité de la transition écologique des territoires menacés par la montée de

¹⁶ CE, 11 juin 2021, Cne de Grande-Synthe, n° 427301, concl. M. Hoyneck in ArianeWeb.

¹⁷ Sur ce point, V. Note de synthèse (II). .

la mer » et des effets de cette « juridicisation », c'est-à-dire de ce qui se transforme lorsqu'une société décide ainsi de « passer au droit », « d'en appeler au droit, de se confier au droit, de mettre en place des mécanismes de jugement, de régulation, d'attestation relevant de ce quelque chose de spécifique que nous appelons le droit »¹⁸. Cette approche, fondée sur l'analyse du droit et des pratiques, permet de connaître et de comprendre la fidélité, ou l'infidélité, de la règle à l'idée-mère de « transition écologique », mais aussi d'analyser les processus juridiques par lesquels cette pensée politique de la transition écologique s'incarne dans le droit. Quant à la seconde partie, complémentaire de la première, elle porte sur les instruments juridiques spécifiques qui ont été institués par le législateur aux fins justement de favoriser la transition écologique des territoires menacés par la montée de la mer. On verra ainsi que le droit, après avoir fixé un nouveau cap à la gestion intégrée du trait de côte, plus transi-compatible, instaure différents dispositifs qui sont autant d'instruments de production d'un autre modèle dans la façon d'appréhender la bande côtière menacée par l'intrusion marine.

¹⁸ F. Ost, *A quoi sert le droit ? Usages, Fonctions, Finalités*, Bruylant, coll. « Penser le droit », 2016, p. 559.

Partie I. La juridicité de la transition écologique des territoires menacés par la montée de la mer

Le terme de « juridicité » désigne l'état d'une situation – la transition écologique des territoires menacés par la montée de la mer – qui relève du droit. Ce terme permet ainsi de distinguer ce qui relève du droit, et donc de la légalité, de ce qui appartient à d'autres domaines tels que la morale, les coutumes, les usages ou les idéologies¹⁹.

L'étude de la juridicité de la transition écologique des territoires menacés par la montée de la mer, c'est-à-dire de son entrée dans le droit positif présente une importance capitale car cette doctrine politique a pour ambition d'inspirer un système de gouvernement et de se traduire en règles de droit²⁰. On peut d'ailleurs observer que cette pensée est à l'origine d'un point de vue institutionnel du changement de nom du ministère de l'Écologie et du Développement durable en ministère de la Transition écologique et solidaire (2017), puis en ministère de la Transition écologique et de la Cohésion des territoires (2022)²¹.

Il est dès lors essentiel de connaître et de comprendre les anneaux qui relient l'idée et le droit, c'est-à-dire les processus par lesquels une idéologie est susceptible de s'incarner dans la norme. C'est précisément l'objet des développements qui suivent que de déterminer les cheminements par lesquels passent le législateur, le pouvoir réglementaire, l'État, les collectivités locales ainsi que d'autres institutions pour faire d'une pensée politique, le droit. Si ce dernier est fixé dans la loi, il l'est aussi dans bien d'autres sources comme dans les règlements, les documents d'urbanisme, la planification environnementale, les stratégies de gestion intégrée du recul du trait de côte, la stratégie nationale mer et littoral ou encore la jurisprudence. Cette notion même de transition écologique inspire pareillement « l'infra-droit », à savoir tout ce qui, n'étant pas droit au sens strict – droit étatique ou réglementaire reconnu comme droit par l'État – participe néanmoins du phénomène juridique *lato sensu*²² : doctrine administrative, circulaires, directives...

Cette analyse est indispensable à plusieurs titres.

Elle permet, tout d'abord, de mettre en évidence les facteurs qui rendent compte du décalage qu'il existe entre pensée politique et droit²³. La technique de la formulation juridique – laquelle est insusceptible de se plier à toutes les nuances d'une doctrine – les nécessités politiques, les contraintes du réel – qui sont plus évidentes pour le législateur que pour le penseur – sont autant d'éléments auxquels il faut songer pour comprendre la fidélité, ou l'infidélité de la règle à son idée-mère.

¹⁹ Gérard Cornu définit le terme « juridicité » de la manière suivante : « Caractère de ce qui relève du droit, par opposition aux mœurs, à la morale, aux convenances » (in, « Vocabulaire juridique », Association Henri Capitant, PUF, 8^{ème} éd., 2000, p. 493).

²⁰ En effet, il n'est pas de système juridique et d'institution qui ne traduisent une certaine représentation de l'homme, de son destin et de ses relations avec la Cité.

²¹ E. de L'Estoile et J. Oudot, La transition écologique, de Rob Hopkins au ministère, Regards croisés sur l'Économie, 2020/1, n° 26, p. 14 et s.

²² A.-J. Arnaud, in « Dictionnaire encyclopédique de théorie et de sociologie du droit », 2^{ème} éd. corrigée et augmentée, LGDJ, 1993, p. 300.

²³ J. Rivero, De l'idéologie à la règle de droit : la notion de laïcité dans la jurisprudence administrative, in « La laïcité », PUF, Paris, 1960, p. 263.

L'autre intérêt de l'analyse des processus d'incarnation de la transition écologique dans la norme est plus profond, il tient à ce que cette approche permet parallèlement d'enrichir la réflexion sur les fonctions du droit, sur son aptitude à « traduire » ou, dit autrement, sur sa contribution à l'édification d'un littoral en transition. S'il faut bien convenir – on le verra – que peu de choses ne changent lorsque ces idées nouvelles intègrent le droit, on s'aperçoit pourtant que rien n'est pareil. Force est d'admettre que lorsque « l'on passe ainsi au droit », la transition écologique ou, plus exactement, les relations sociales et politiques qu'elle implique cette idée-neuve, prennent place sur une autre scène : « une "scène tierce", sinon "indisponible", du moins protégée des manipulations les plus directes, car légèrement distanciée et impersonnelle ; une scène, générale et abstraite, qui introduit la dimension d'égalité de traitement, une scène publique vouée à la durabilité des institutions, une scène où se négocient des arbitrages sociaux concrets susceptibles d'être imposés par la contrainte, tout en se prêtant à des remises en cause dans les formes. Un léger écart, un infime distanciellement, qui rend possible la référence à une "commune mesure" – celle qui convient à des êtres humains "dignes" de respect »²⁴.

Titre I. Les données de la construction juridique

Il faut d'abord s'arrêter à l'idéologie de la transition écologique. Au moment où le législateur envisage de la "traduire" dans la loi, comment se présente-t-elle à lui ? Quelles virtualités renferme-t-elle, quels impératifs dicte-t-elle ? Quel est le degré d'élaboration de la matière qu'il va lui falloir transposer dans le monde juridique ? Dans quelle mesure, la conscience collective exige-t-elle de substituer aux règles positives des règles encore non positives, mais qui seraient justes, plus adaptées aux nécessités de la vie ?

Répondre à ces interrogations implique une méthodologie particulière, celle de quitter la posture traditionnelle des juristes-positivistes qui considèrent que le droit serait doté d'un domaine propre, d'une méthode et d'une théorie autonome débarrassées de notions considérées comme extra-juridiques ou antiscientifiques²⁵. Si l'on s'en tenait à cette posture, le droit n'emprunterait rien à la transition écologique – pas plus qu'il ne serait influencé par la morale, l'histoire, la sociologie, la philosophie ou par des valeurs comme la justice ou l'équité – il vivrait sur son propre fonds, de ses seules ressources, quitte à périr asphyxié. Les mots du droit n'auraient donc rien à voir avec le dehors, c'est-à-dire avec les réalités sociales, ni avec le dedans, c'est-à-dire la conscience ou la raison. La notion de transition écologique devrait par conséquent être exclue de la connaissance du droit, le chercheur étant alors condamné au pur et simple commentaire de la loi.

On l'aura compris, notre approche est bien différente dans la mesure où il s'agit ici, justement, de rechercher si le dehors – la transition écologique – est susceptible ou non de s'incarner dans la norme ou tout au moins de la vivifier. Le chercheur ne peut s'enfermer en effet dans le moule du droit positif où voudraient l'enfermer les juristes-positivistes, il doit dépasser ce cadre et analyser la *lex lata* à la considération de la *lex feranda*, c'est-à-dire au regard de la pensée de la transition écologique qui « frappe à sa porte ». Seule une telle méthode peut concourir utilement à une plus grande pénétration des phénomènes juridiques

²⁴ F. Ost, A quoi sert le droit ? Usages, Fonctions, Finalités, Bruylant, coll. « Penser le droit », 2016, p. 559.

²⁵ Pour une critique de cette méthode, V. H. Dupeyroux, Les grands problèmes du droit, Archives de philosophie du droit, 1938, p. 7.

et, ainsi, à épauler le juriste lorsqu'il analyse le degré d'adaptation de la règle à la réalité, son rôle étant d'étudier les rapports qui existent non seulement entre droit et faits mais aussi entre droit et pensées politiques. Quoi qu'on en dise, il y a dans toute norme un élément primordial de but, une orientation volontaire, une finalité et on ne peut, par conséquent, pénétrer pleinement ladite règle, y déceler des éléments qui ont quelque chose à voir avec la transition écologique que si l'on pénètre également le sens de la volonté ordonnatrice, la direction qui y est incluse.

On voit par là que le droit positif n'est pas un monde hermétiquement clos, séparé par une cloison rigoureusement étanche de toute pensée politique. Bien au contraire. Si, pour de multiples raisons, droit et transition écologique doivent être soigneusement identifiés et ventilés, il n'en demeure pas moins qu'il revient au juriste de mettre en lumière et d'analyser les points de contact entre les deux « ordres ». Bannir du droit la notion de transition écologique, interdire au juriste de s'y intéresser, borner le rôle de la doctrine juridique à cultiver sa science présenteraient l'inconvénient majeur d'amener le chercheur en « sciences juridiques » à tout accepter sous le prétexte de ne rien juger.

Chapitre I. L'idéologie de la transition écologique

Il faut constater pour commencer que la pensée politique de la transition recèle dans son principe même, un certain nombre d'éléments qui rendent difficile son incorporation dans l'ordre juridique.

SECTION 1. UNE PENSEE POLITIQUE IMPRECISE ET POLYSEMIQUE

Tout d'abord, le mot "transition" est loin d'offrir un sens évident. Comme le souligne Pascal Chabot, il s'agit là d'un mot « imprécis et polysémique »²⁶. En latin classique, la transition est le mouvement vers l'ailleurs. *Trans-ire*, c'est « aller au-delà ». Si, à l'origine, le terme évoquait le grand passage, celui qu'évoque le verbe "trépasser" – la mort – il prend aujourd'hui une connotation plus positive. Introduit d'abord dans le langage scientifique par la chimie et, de manière plus générale, par la théorie des systèmes pour désigner le passage d'un régime d'équilibre à un autre²⁷, il est désormais employé dans les milieux militants comme dirigeants – la transition étant un concept central du discours prospectiviste des politiques publiques – pour qualifier des processus très divers par lesquels « on quitte un état pour un autre ». On parle désormais, pour ne citer que quelques exemples, de « transition énergétique », de « transition écologique », de « villes en transition », de « transition agroécologique », de « transition agro-alimentaire », de « transition démographique », de « transition numérique », de « transition écologique des territoires menacés par la montée de la mer » etc., cette diffusion très large ayant pour contrepartie d'entraîner un brouillage

²⁶ P. Chabot, *L'âge des transitions*, PUF 2015, p. 18.

²⁷ L. Von Bertalanffy, *Théorie des systèmes*, Dunod, Paris, 1973. – Bourg D. et Papaux (A), *Transition*, in *Dictionnaire de la pensée écologique*, Presses Universitaires de France, Paris, 2015.

J. Mattern démontre néanmoins que l'usage de la notion de « transition » a également été utilisé très tôt en sciences sociales pour décrire les transformations d'une époque et leur donner un sens et n'est donc pas neuf. « Dès le départ, elle fait partie intégrante de l'arsenal discursif de justification de la modernité industrielle » (J. Mattern, *Le « pari de la transition » dans la sociologie française. L'exemple de Georges Friedman*, *Cahiers de la recherche sociologique*, Numéro 58, hiver 2015, p. 15).

sémantique et ce d'autant plus qu'il existe différentes versions de la transition²⁸. Faute de substituer à la vieille définition une formule rigoureuse, le mot "transition" va dès lors se gonfler, on le voit, de puissances multiples, d'aspirations et de refus mêlés, et ce d'autant plus que la malléabilité du concept permet de s'en saisir aisément. Comme le relève J. Mattern, le vocable de « transition écologique » fait partie « de slogans gouvernementaux destinés à encadrer la modernisation²⁹ et constitue un lieu commun de la réflexion prospectiviste des élites³⁰, tout en étant aussi utilisé, de manière plus critique, par de larges pans du mouvement écologiste³¹ »³².

Le second élément de difficulté pour le juriste tient à ce qu'il y a entre la plupart des doctrines politiques et la pensée de la transition une autre différence essentielle. Alors que la plupart des grandes doctrines ont un père, un livre, un manifeste qui leur donne une forme précise et un contenu arrêté, l'idéologie de la transition est un vaste carrefour où des courants de pensée d'une extrême diversité y convergent. Nul document – juridique ou non – n'en donne véritablement les formules de base. Si elle peut revendiquer le parrainage de politiques, d'agronomes, de philosophes, d'économistes, de juristes, de sociologues, de scientifiques ou encore si elle est présente en filigrane dans certains textes fondateurs – comme les rapports Meadows (1972) ou Brundtland (1987)³³ – ce n'est qu'un parrainage, ce n'est pas une paternité. R. Hopkins³⁴, P. Chabot³⁵, A. Van Lang, F. Collart-Dutilleul³⁶, D. Bourg, A. Kaufmann, D. Méda³⁷ tous, et tant d'autres, ont certes donné quelque chose à la pensée de la transition environnementale en cherchant à lui donner un cadre théorique et une méthodologie unifiée. N'empêche que chacun s'en évade vers d'autres horizons qui lui restent personnels, et leurs apports sont bigarrés.

Pourtant, de ces diversités, une unité semble se composer.

²⁸ F.-D. Vivien, *Le développement soutenable*, La Découverte, Paris, 2005.

²⁹ « Engager la transition écologique c'est adopter un nouveau modèle économique et social, un modèle qui renouvelle nos façons de consommer, de produire, de travailler, de vivre ensemble » (Qu'est-ce que la transition, www.developpement-durable.gouv.fr).

³⁰ P. Veltz, *La grande transition. La France dans le monde qui vient*, Paris, Seuil, 2008.

³¹ R. Hopkins, *Manuel de transition. De la dépendance au pétrole à la résilience locale*, Écosociété, Montréal, 2008, 2010.

³² J. Mattern, *Le « pari de la transition » dans la sociologie française. L'exemple de Georges Friedman* », précité, p. 20.

³³ Dans ces textes fondateurs, la notion de transition écologique demeure floue et étroitement liée à celle de développement durable.

³⁴ R. Hopkins, *Manuel de transition. De la dépendance au pétrole à la résilience locale*, Écosociété, Montréal, 2008, 2010.

³⁵ P. Chabot, *l'âge des transitions*, op. cit.

³⁶ *Dictionnaire juridique des transitions écologiques*, sous la direction de F. Collart Dutilleul, V. Pironon et A. Van Lang, Institut Universitaire Varenne, Collection Transition – Justice, 2018.

³⁷ *L'âge de la transition. En route pour la reconversion écologique*, sous la dir. de D. Bourg, A. Kaufmann, D. Méda, Les petits matins/Institut Veblen, 2016.

SECTION 2. LES ELEMENTS D'UNITE

§ 1. De nouveaux possibles

Le mot de « transition » charrie, avant toute autre chose, « une intuition nouvelle, celle selon laquelle l'état actuel de la société ne peut *matériellement* se prolonger, qu'il est même inéluctablement voué à disparaître (...). Le terme « transition » signale de la sorte qu'il nous faut sortir d'un état, condamné, pour accéder à un autre qui offre des caractéristiques radicalement différentes, comme le suggère par exemple le titre du livre collectif "Pour sortir de ce vieux monde. Les chemins de la transition"³⁸ »³⁹. C'est dire qu'avec la transition, l'avenir s'invite dans les débats et il pèse sur les choix politiques.

Lorsqu'il est fait état de la transition écologique des territoires menacés par la montée de la mer, c'est bien de cela qu'il s'agit dès lors que le présent est condamné, qu'il est voué à disparaître en raison du recul inéluctable du trait de côte. C'est ce que ne manque pas de relever la SNGITC en soulignant « le caractère irréversible » du changement climatique et de son accélération. De même, après le passage des tempêtes automnales d'octobre et de novembre 2023 – Céline, Ciaran et Domingos – un flot d'articles de presse est venu informer le lecteur qu'une fois de plus le trait de côte recule sur tout le littoral atlantique avec pour conséquences, d'une part, une fragilisation des différents ouvrages de défense contre la mer, des cordons dunaires, lesquels ont été fortement entaillés par endroits, et, d'autre part, une exposition accrue des populations et des biens à la montée de la mer ce qui, immanquablement, conduit à interroger la « transition de ces territoires ». On retrouve cette même idée de transition dans des données établies par l'Union européenne – présentées à l'occasion de la discussion de la proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil relatif à la restauration de la nature et de la biodiversité – celles-ci révélant, fort à propos, que les dunes sont aujourd'hui dans un état de conservation « mauvais ou médiocre » lié essentiellement à l'urbanisation⁴⁰. Aussi la proposition de règlement dont s'agit préconise-t-elle de changer de modèle en assurant la protection ainsi que la restauration de ces milieux, ces actions étant de nature à contribuer à la préservation des écosystèmes dégradés⁴¹.

À la différence du développement durable qui cherchait à prévenir des difficultés lointaines, la transition se veut ainsi une adaptation dans l'urgence à des changements non voulus, conçus comme modifiant la donne sociale : montée de la mer, décrue énergétique, effondrement des espèces animales et végétales, changement climatique en cours et imminent... « La nature, pour les "transitionneurs" n'est plus un décor, ils ont raison, nous n'avons d'autres choix que d'interagir avec elle et en l'occurrence de nous adapter »⁴².

³⁸ T. Coutrot, D. Flacher, D. Méda, Pour sortir de ce vieux monde. Les chemins de la transition, Uopia, 2010.

³⁹ L'âge de la transition. En route pour la reconversion écologique, sous. la dir. de D. Bourg, A. Kaufmann, D. Méda, op. cit., p. 10.

⁴⁰ Anne Feitz, Restauration de la nature : l'Union européenne décroche un accord, Les Échos, 10 nov. 2023.

⁴¹ Article 4 de la Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil relatif à la restauration de la nature : Bruxelles, le 22.6.2022, COM (2022) 304 final 2022/0195(COD).

⁴² L'âge de la transition. En route pour la reconversion écologique, sous. la dir. de D. Bourg, A. Kaufmann, D. Méda, op. cit., p. 11.

La transition écologique tire ainsi sa raison d'être de la crédibilité accordée à une menace annoncée. Elle se définit alors comme le passage d'une société non durable et destructrice de la nature vers une société résiliente, durable et respectueuse de la nature et des limites planétaires⁴³. La résilience apparaît comme la valeur cardinale de cette transition, à savoir le développement et le maintien de la capacité des communautés à s'adapter aux changements climatiques annoncés, à éviter un effondrement total.

La question centrale devient alors celle du chemin, des étapes et des moyens permettant de passer d'un état à un autre.

§ 2. Les chemins de la transition

Apparaît ici, tout particulièrement, l'ambiguïté de la pensée de la transition écologique dans la mesure où le terme d'arrivée est loin d'être clairement défini : « nous savons le présent condamné, mais nous ne parvenons pas à décrire l'avenir, ni nécessairement à nous entendre sur celui que l'on aimerait et pourrait construire, pas plus d'ailleurs que sur les moyens à mobiliser pour y parvenir »⁴⁴. Si on suit Pascal Chabot, deux options se présentent néanmoins à celui qui veut changer : transformer les fins ou changer les moyens⁴⁵. Pour le philosophe, l'important est moins de redéfinir les fins que de reconsidérer les moyens de les atteindre. Une transition mature serait donc celle qui « entend d'abord transformer ce qui relève du "comment" ». Les moyens, en effet, « sont concrets et objectifs » – on peut comparer les manières de faire, et évaluer leur impact respectif sur la sociabilité ou sur l'environnement – alors que les fins, « semblables aux idées platoniciennes, peuplent souvent un ciel lointain dans lequel chacun lit ce qu'il désire »⁴⁶. Ainsi, le combat se serait déplacé « d'une lutte pour la prééminence des fins à une rivalité pour la justesse des moyens, et c'est ce mouvement contemporain que suit la transition »⁴⁷.

Replacé dans le contexte de l'étude, cela signifierait que les auteurs de l'artificialisation des bords de mer seraient indifférents à la consommation de ces milieux naturels pour les activités humaines et à l'impact de cette consommation sur le recul du trait de côte. De la même manière, le voyageur serait indifférent à la provenance du pétrole que brûle l'avion qui l'amène en vacances, comme de son impact sur l'atmosphère. Ce qui est recherché avant tout, c'est de profiter des aménités de la mer ou « d'arriver à bon port et de jouir de la destination ». Telle serait finalement la grande équivoque : « notre société évolue grâce à de moyens gigantesques qu'elle refuse de voir. Elle est une civilisation de la boîte noire »⁴⁸.

Cette indifférence de l'homme à la nature a fait l'objet d'explications. D'aucuns considèrent qu'elle est accentuée par la perte de contact direct entre le premier et la seconde en raison de la solitude que génèrent l'artifice et l'automatisme. Dès lors que les techniques « s'interposent à chaque pas, à chaque instant, tels des écrans, entre l'homme et les éléments

⁴³ A. Federeau, in *Les transitions écologiques*, sous la dir. de A. Federeau et L. Mazzone, Editions Concept Jouvence, 2018, p. 18.

⁴⁴ Ibid. p. 10.

⁴⁵ P. Chabot, *l'âge des transitions*, op. cit. p. 51 et s.

⁴⁶ Ibid. p. 53.

⁴⁷ Ibid. p. 53.

⁴⁸ Ibid. p. 54.

naturels » – mais aussi « entre les hommes et les autres hommes »⁴⁹ – cette donnée modifie la sensibilité des êtres humains et les liens qu'ils entretiennent vis-à-vis de la nature. Cette idée de « perte de contact » avec le monde naturel est reprise et développée par D. Abram pour qui l'atrophie de la présence sensorielle de l'Homme au monde, engendrée par le développement des interfaces numériques est l'une des principales sources de la crise écologique actuelle :

« Sous l'emprise de nos technologies, nous court-circuitons la réciprocité sensorielle entre nos corps qui respirent et la terre charnelle. L'expérience humaine se replie sur elle-même et nos sens – qui, autrefois, furent le terrain essentiel de nos rendez-vous avec la terre, animée et sauvage – deviennent de simples accessoires pour un esprit abstrait et isolé, qui s'applique à domestiquer une réalité organique désormais perçue comme inquiétante, distante, arbitraire »⁵⁰.

Cette approche – qui révèle « le dessous des cartes » tout comme le « refoulement des moyens mis en œuvre pour que nous puissions continuer à désirer » – est loin d'être inintéressante dès lors qu'elle amène à voir dans la transition écologique une doctrine qui permet de penser nos rapports aux moyens, c'est-à-dire, en définitive, au réel. En d'autres termes, il s'agit là d'une doctrine qui permet de dépasser « une nappe de concepts et d'idéologie » qui « masquent certains aspects fondamentaux de la réalité ». Si les « transiteurs » interrogent « cette couche de significations imposées au réel, c'est qu'ils soupçonnent qu'il existe en-dessous un domaine préservé du culte de la marchandise et des *maxima* ».

Sous cet angle, l'idéologie de la transition apparaît comme une idéologie de « combat ». Il y a aussi dans cette pensée, du moins chez bon nombre de penseurs, la dénonciation d'une instrumentalisation de la nature au service des humains ou d'une civilisation « qui voit dans la technique et la finance les seules matrices du progrès humain »⁵¹, ce point de départ étant propre à formuler d'autres idées, d'autres pensées, plus songeuses et prospectives en vue d'une réorientation des activités humaines, jugée dorénavant nécessaire. Les partisans de la transition questionnent ainsi régulièrement un système social fondé, selon P. Chabot, « sous le signe du moyen utile » :

« Il faut que le réel serve, telle est l'injonction entendue partout. L'important dans une chose est son usage. Au lieu de rencontrer une personne, on s'adresse à une fonction. Les arbres sont des meubles en devenir, de la future pâte à papier, ou du combustible. L'habitude est de saisir dans tout être la valeur ajoutée qu'une transformation adéquate peut lui apporter. Les lunettes utilitaristes rendent le regard prédateur et avide, lorsqu'elles ne sont pas modérées par une autre manière de voir. Ce n'est pas l'utile en soi qui est la cible des critiques, mais la perversion de l'utile, qui ne considère à court terme que les ressources disponibles et la maximisation du profit ».

Ce sont ces « lunettes utilitaristes » qui ont contribué à la transformation et à l'artificialisation des bords de mer sur une part non négligeable du littoral français, ceux-ci s'étant vu imposer au cours des cinquante dernières années les axiomes d'un empire utilitaire

⁴⁹ G. Friedmann, Problèmes humains, p. 38.

⁵⁰ D. Abram, Comment la terre s'est tue. Pour une écologie des sens, Paris, La Découverte, 2013, p. 339.

⁵¹ Ibid., p. 28

ayant pour principale devise : « maximiser, capitaliser, organiser, transformer ». Des biens environnementaux, les plus fragiles mais aussi les plus convoités du littoral en raison de leur proximité immédiate de la mer, ont ainsi été considérés et le sont toujours – du moins pour certains d’entre eux – plus comme des biens que l’on peut dégrader que comme des milieux dont il faut prendre soin. Ici aussi, « cela signifie que la réalité et la matérialité de la nature importent peu, que sa composition d’éléments biologiques et physiques ayant un effet sur nos sens, provoquant des émotions esthétiques, exerçant un effet sur nos corps n’est pas essentielle ; que seule compte sa capacité à générer de hauts niveaux de consommation ; et, finalement, que la nature comme ensemble de forêts, de prés, de champs, d’oiseaux, de rivières – mais aussi de dunes, de landes côtières, de plages et de lidos, d’estrans, de zones boisées proches du rivage de la mer, d’îlot, de parties naturelles des estuaires, de rias, d’abers et de caps, de marais, de vasières, de tourbières, de plans d’eau, de zones humides et de milieux temporairement immergés⁵² – de nuages, de pluie, d’odeurs, de réalité psychosensibles peut bien disparaître, pourvu qu’un capital artificiel, technique, productif soit capable de provoquer non pas les mêmes sentiments, ni les mêmes émotions, mais les mêmes satisfactions ».

Nul doute que les « transiteurs » interrogent cette instrumentalisation de la nature au service des humains, c’est-à-dire cette façon de la concevoir uniquement à travers le prisme d’un ensemble de ressources ou de milieux à la disposition de l’homme. Avec cette vision Kantienne⁵³ où l’environnement n’a qu’une « valeur relative », celle des « moyens » au service des fins humaines, la nature « n’a aucune valeur en elle-même, mais acquiert une valeur seulement par le travail que les humains y incorporent ou par la quantité d’utilité qu’ils lui confèrent »⁵⁴. Il y a dans la pensée de la transition écologique ce refus de saisir dans tout être, dans tout milieu naturel une simple valeur ajoutée et, à court terme, une ressource disponible permettant la maximisation du profit et la volonté forte de dessiner un autre avenir. On voit par là que la transition écologique est loin d’être étrangère à l’éthique environnementale qui s’est construite justement sur le refus de cet anthropocentrisme qui fait de la nature un instrument dont les humains peuvent user à leur gré.

Reste que l’expression n’est pas seulement dénonciation. Elle charrie également « une intuition nouvelle, celle selon laquelle l’état actuel de la société ne peut *matériellement* se prolonger, qu’il est même inéluctablement voué à disparaître (...). Le terme "transition" signale qu’il nous faut sortir d’un état, condamné, pour accéder à un autre qui offre des caractéristiques radicalement différentes, comme le suggère par exemple le titre du livre collectif "Pour sortir de ce vieux monde. Les chemins de la transition" »⁵⁵. C’est bien de cela qu’il s’agit lorsqu’il est fait état de la transition écologique des territoires menacés par la montée de la mer dès lors qu’on est face ici à un présent condamné, voué à disparaître en raison du recul inéluctable du trait de côte.

⁵² V. C. urb., art. L. 121-23 et R. 121-4.

⁵³ E. Kant, Fondements de la métaphysique des moeurs, IIème section, Gallimard, Paris, 1985.

⁵⁴ C. Larrère, Éthique et justice dans la transition écologique, Regards croisés sur l’économie, 2020/1, n° 26, p. 20.

⁵⁵ T. Coutrot, D. Flacher, D. Méda, Pour sortir de ce vieux monde. Les chemins de la transition, Uopia, 2010.

Les « transiteurs » soulignent néanmoins, dans leur grande majorité, que la transition n'est pas révolution, au sens où elle voudrait abolir « l'empire de l'utile ». Elle en mesure l'importance et l'apport. Mais elle en dénonce l'hégémonie⁵⁶.

Cette "visualisation" imaginaire d'un futur possible et désirable est appelée ici à servir d'idéal régulateur pour les actions individuelles et collectives. Conçue pour anticiper quelque chose, cette projection intellectuelle d'un "au-delà" appelle un usage nouveau du futur et réclame des changements. On entend s'interroger et, plus encore, remettre en cause ou faire vaciller certains acquis, certaines convictions ordinaires à partir d'autres idées, d'autres pensées, plus songeuses et plus prospectives, ce qui implique immanquablement de questionner un droit qui, le plus souvent, sous-tend un « modèle originel » voué à disparaître. Avec la transition, le temps n'est donc plus pour les juristes celui, béni, des certitudes, il est celui de l'introspection et de l'autocritique, celui de l'interrogation et du doute. On voit alors l'ordre dominant balbutier, les critiques devenir diserts, les politiques s'agiter et les juristes s'interroger, le droit étant loin de faire exception à ce mouvement de fond et d'échapper aux idées qui sont celles de la transition écologique.

SECTION 3. LA TRANSITION ECOLOGIQUE DES TERRITOIRES MENACES PAR LA MONTEE DE LA MER

Pas plus qu'il n'existe de définition précise et unanime de la transition, il n'existe de formule qui donnerait le sens exact de « la transition écologique des territoires menacés par la montée de la mer ». Tout au plus, est-il possible de dégager de cette expression la volonté de changer de paradigme, c'est-à-dire de passer d'un modèle « non-soutenable », marqué par le maintien voire même par l'extension des activités humaines dans des espaces menacés par la montée des flots ainsi que par la construction et le renforcement d'ouvrages de défense contre la mer, à une transition visant tout à la fois à réduire de manière drastique la vulnérabilité des activités humaines à ce phénomène et à "renaturer" les espaces concernés. En d'autres termes, face à l'avancée de la mer provoquée par le réchauffement climatique, la transition se caractériserait par le passage d'une stratégie de défense dure – dont le coût devient difficilement supportable dans certains secteurs – à une transition visant à relocaliser les activités humaines, en particulier, lorsque des villages ou des hameaux sont situés en zone basse, derrière les dunes, la protection de ces zones dépendant étroitement de la résistance du cordon dunaire et des ouvrages de défense contre la mer⁵⁷. Il s'agit donc là de s'adapter à des changements non voulus et non maîtrisables par l'homme – la montée du niveau des océans et ses impacts sur le trait de côte et l'urbanisation des bords de mer – et, plus encore, de passer à un contre-modèle, à une alternative crédible à une forme d'aménagement et de développement des littoraux, condamnée en raison de la montée de la mer. Il s'agit par là également de limiter de manière drastique voire d'interdire purement et simplement les activités humaines – comme la construction d'ouvrages de défense de la mer – dans les zones exposées au recul du trait de côte dès lors qu'il existe un large consensus scientifique sur les effets négatifs et contre-productifs des ouvrages de défense contre la mer, lesquels sont de nature à aggraver l'érosion côtière.

⁵⁶ P. Chabot, *l'âge des transitions*, op. cit. p. 63.

⁵⁷ C'est le cas, par ne prendre que deux exemples, des zones urbanisées comprises dans les marais des Olonne (Vendée) ou à Agon-Coutainville (Manche).

Reste que, selon Jean-Paul Vanderlinden, enseignant-chercheur en économie écologique et études de l'environnement au CEARC⁵⁸, cette transition ne peut être pensée exclusivement « en termes d'exposition, c'est-à-dire en termes de digues ou de délocalisation, un peu comme s'il y avait un interrupteur on/off »⁵⁹. Bien au contraire, cette conception binaire qui comporte exclusivement deux aspects – délocaliser ou protéger par des ouvrages de défense – serait « quelque chose qui bloque la discussion »⁶⁰ ou, dit autrement, appauvrit la réflexion par sa simplicité : elle nous mettrait dans l'impossibilité de saisir la complexité de la réalité. La transition implique par conséquent des « stratégies fines » : « aujourd'hui pour le trait de côte, pour l'intrusion marine, il faut qu'on trouve des modalités créatives qui naissent de la discussion pour qu'à la fois l'État puisse protéger ses populations et les populations puissent bénéficier du lieu de vie qu'elles souhaitent »⁶¹.

Cette doctrine est désormais défendue au sommet de l'État par le pouvoir politique. Ainsi, en déplacement dans le département de la Manche, en février 2020, la Première ministre Elisabeth Borne, alors ministre de la Transition écologique, n'a pas hésité à affirmer à Gouville-sur-Mer, en présentant un plan qui prévoit la relocalisation d'habitations, qu'on « voit qu'ici la mer est plus forte que nous ». Présent ce jour-là au côté de la ministre, Stéphane Buchou, député LREM de Vendée et auteur d'un rapport parlementaire sur le sujet, a également résumé la position de l'État en la matière :

"Nous avons eu depuis toujours une politique de défense contre la mer. On a cru que l'homme pourrait gagner contre l'inéluctable, on se rend compte aujourd'hui que ce n'est pas possible"⁶²

Ce discours « transitoire » est tenu également par les universitaires. Selon Stéphane Costas, géographe à l'université de Caen et président du Conseil scientifique de la stratégie nationale de gestion du trait de côte, « aujourd'hui, nous payons notre appropriation inconsidérée du trait de côte. Nous avons voulu des maisons les pieds dans l'eau, nous les avons ». Pour lui et pour bon nombre de géographes, « les ouvrages de défense sont contre-productifs. Les épis, perpendiculaires à la côte, entravent le cheminement des sédiments et ne font que "déplacer le problème de l'érosion chez le voisin". Les digues "bloquent la capacité d'adaptation des plages et des dunes", font disparaître le sable qui amortit la houle devant l'ouvrage et qui attire les touristes. "Elles protègent pendant un moment mais exacerbent l'érosion et font disparaître l'attractivité du territoire"⁶³. Ces propos expriment ainsi le souci de changer de modèle, de passer d'une stratégie de défense dure à une adaptation plus souple, laquelle appelle dans certains cas des opérations de « délocalisation - relocalisation » des activités humaines. Reste que la transition n'implique pas ici, à tout coup, des opérations de recomposition spatiale. Il existe aussi un certain consensus chez les

⁵⁸ Cultures, Environnements, Arctique, Représentations, Climat (Université Paris Saclay).

⁵⁹ Cité par Thomas Baietto, Réchauffement climatique : existe-t-il des solutions pour les communes littorales face à la montée des eaux et à l'érosion ?, France Télévision, 30 octobre 2021, (https://www.francetvinfo.fr/monde/environnement/montee-des-eaux/rechauffement-climatique-existent-ils-des-solutions-pour-les-communes-littorales-confrontees-a-la-monteedeseaux-et-a-l-erosion_4169599.html).

⁶⁰ Ibid.

⁶¹ Ibid.

⁶² Cité par Thomas Baietto, Réchauffement climatique : existe-t-il des solutions pour les communes littorales face à la montée des eaux et à l'érosion ?, France Télévision, 30 octobre 2021, précité.

⁶³ Ibid.

élus locaux, les parlementaires ou les services de l'État⁶⁴ pour dire que la recomposition spatiale ne sera pas systématique, du moins dans l'immédiat :

« Je ne me définis pas comme le chantre de la relocalisation, je ne dis pas qu'il faut en faire partout, il y a des endroits où il faudra enrocher, endiguer, mais il faut que ce soit une hypothèse sur la table et qu'on y aille »,

estime Stéphane Buchou, député de la Vendée et auteur d'un rapport parlementaire sur la gestion publique du recul du trait de côte⁶⁵, avant d'expliquer que ce choix doit se faire en fonction des équipements et des enjeux⁶⁶. Il poursuit :

« On ne va pas arrêter d'enrocher le port du Havre. Commençons déjà par de petites unités, cinq ou six maisons, un camping... Si déjà on réussit ça, ce sera un grand pas »⁶⁷.

Deux éléments clefs, étroitement imbriqués, ressortent de cette définition.

D'une part, le mot transition charrie ici aussi « une intuition nouvelle », celle selon laquelle l'état actuel de certains littoraux – ceux qui ont fait l'objet d'une urbanisation en bord de mer – ne peut matériellement se prolonger, ces derniers étant inéluctablement voués à disparaître. Par conséquent, il ne s'agit plus seulement ici de représentations qu'on ne saurait continuer à soutenir, d'un récit qu'on ne saurait poursuivre, ou encore de légendes, comme celles de la Ville d'Ys⁶⁸ ou de l'Atlantide qui, dépouillées de leurs éléments fantastiques et merveilleux – la mer s'arrêtant de monter lorsque le roi Gradlon jette sa fille Dahut à l'eau sur les conseils du moine Saint Guénolé – visent à instruire en gardant la trace d'un évènement de submersion marine. Bien au contraire, nous sommes là dans l'ordre du matériel *stricto sensu*, celui de territoires dont on sait pertinemment qu'ils vont disparaître sous les flots à court, moyen ou long terme. Le mot « transition » signale bel et bien, on le voit, qu'il nous faut sortir de cet état condamné, pour accéder à un autre qui offrirait des caractéristiques radicalement différentes.

Cet « idéal » à atteindre⁶⁹ conduit à interroger concomitamment le système traditionnel des représentations, des valeurs et des normes qui influent le mode de protection et d'aménagement du littoral. Il implique ainsi d'abandonner un système social littoral fondé « sous le signe du moyen utile ». Selon cette conception, il faudrait que les bords de mer servent, leur importance résidant dans leur usage. Les terrains bordant la mer sur une profondeur de quelques centaines de mètres sont alors perçus comme le support de constructions en devenir, de futures résidences « les pieds dans l'eau », de campings, de centres de loisirs, d'emplacements pour cabanons et caravanes, de parcs pour enfants avec,

⁶⁴ Par exemple, DDTM de Vendée.

⁶⁵ Stéphane Buchou, Député de Vendée, Quel littoral pour demain ? Vers un nouvel aménagement des territoires côtiers adapté au changement climatique, Rapport remis à Monsieur le Premier Ministre et à Madame la Ministre de la Transition Écologique et Solidaire, octobre 2019.

(https://www.ecologie.gouv.fr/sites/default/files/2019.11.29_Quel-littoral-pour-demain.pdf).

⁶⁶ Cité par Thomas Baietto, Réchauffement climatique : existe-t-il des solutions pour les communes littorales face à la montée des eaux et à l'érosion ?, précité.

⁶⁷ Ibid.

⁶⁸ H. Queffélec, Tempête sur la Ville d'Ys, Les Presses de la Cité, 1962.

⁶⁹ L'uniformité en politique et dans les formes sociales n'étant qu'une triste folie. Aux collectivités, il faut toujours un idéal, comme Jean Jaurès l'avait bien compris.

entre autres, labyrinthe, toboggans géants, volcans à escalader. On se borne alors à saisir dans toute parcelle sise près de la mer la seule valeur ajoutée qu'une transformation peut lui apporter. Ici aussi, « les lunettes utilitaristes rendent le regard prédateur et avide, lorsqu'elles ne sont pas modérées par une autre manière de voir. Ce n'est pas l'utile en soi qui est la cible des critiques, mais la perversion de l'utile, qui ne considère à court terme que les ressources disponibles et la maximisation du profit »⁷⁰. L'idéal de « transition » implique, par ailleurs, d'abandonner une autre valeur qui a jusqu'ici prévalu, celle du positiviste, de l'ingénieur, de certains élus locaux ou nationaux qui ne voient le littoral que sous l'angle de la stricte rationalité matérialiste faisant une confiance aveugle à une « science » et un « rationalisme » prônant la poursuite du développement et de la consolidation des ouvrages de défense contre la mer pour protéger les activités humaines⁷¹.

D'autre part, le mot « transition » recèle ici aussi l'idée des chemins, des étapes et des moyens qui permettraient de passer d'un état à un autre. Reste que ce terme d'arrivé n'est pas non plus clairement défini dans la mesure où si « nous savons le présent condamné, nous ne parvenons pas à décrire l'avenir, ni nécessairement à nous entendre sur celui que l'on aimerait ou pourrait construire, pas plus d'ailleurs que sur les moyens à mobiliser pour y parvenir ».

Face à ces questionnements, la recherche entreprise vise justement à savoir dans quelle mesure le droit et les institutions contribuent à dessiner une autre perspective, un autre chemin, une autre réalité, un autre imaginaire collectif ou une autre ligne de sens en incitant ou en imposant aux autorités publiques d'engager une « transition écologique » ou, tout au moins, une recomposition spatiale des territoires, qui permettrait aux communes les plus vulnérables de s'adapter tout en donnant de la visibilité aux activités humaines qui structurent le littoral. Le maintien de ces activités n'étant plus possible à terme sur les parties du littoral vouées à être submergées n'est-il pas dès lors de la responsabilité des institutions et du droit d'ajouter au tableau la possibilité d'une autre vue, d'un autre horizon mobilisateur des énergies ?

Reste que cette transition ne peut qu'être plurielle dans la mesure où la transition doit s'adapter à la diversité du littoral français : falaises, côtes sableuses, marais, mangroves... Les développements qui suivent montrent ainsi qu'il y a des endroits où les enjeux sont tellement forts – grands ports, zones fortement urbanisées... – que dans l'immédiat ces espaces resteront protégés par le renforcement des digues ou par la construction d'ouvrages nouveaux, ce qui peut faire douter de leur transition écologique. Il n'en est rien dans la mesure où, ici aussi, on retrouve l'idée même de transition dès lors que le maintien et le renforcement des ouvrages contre la mer ne sont là que « pour se donner du temps, pour organiser le déplacement des biens et des activités »⁷².

⁷⁰ P. Chabot, *l'âge des transitions*, op. cit. p. 63

⁷¹ V. supra.

⁷² Stéphane Costa, géographe à l'Université de Caen et président du Conseil scientifique de la stratégie nationale de gestion du trait de côte, Cité par Thomas Baïetto, *Réchauffement climatique : existe-t-il des solutions pour les communes littorales face à la montée des eaux et à l'érosion ?*, France Télévision, 30 octobre 2021, (https://www.francetvinfo.fr/monde/environnement/montee-des-eaux/rechauffement-climatique-existent-ils-des-solutions-pour-les-communes-littorales-confrontees-a-la-monteedeseaux-et-a-l-erosion_4169599.html).

Chapitre II. Les contre-discours ou discours d'opposition

Ainsi qu'en témoigne l'intitulé même du ministère de la Transition écologique et de la Cohésion des territoires, la transition écologique apparaît dorénavant comme un discours dominant, qui « donne le ton ». S'agissant de la transition des territoires concernés par le recul du trait de côte, force est de constater néanmoins que cette idéologie n'a pas éradiqué les contre-discours tenus par certains élus locaux, parlementaires, associations, représentants des milieux économiques, propriétaires et conchyliculteurs, ce qui n'est pas sans incidence sur la fabrication et l'applicabilité du droit.

SECTION 1. LES VARIANTES

§ 1. Généralités

Ces points de vue discordants sont connus. Les plus extrêmes – minoritaires – émanent des climato-sceptiques qui nient et rejettent le consensus scientifique sur le rythme et l'ampleur du réchauffement planétaire, ainsi que son importance et son lien avec le comportement humain. Selon ces derniers, qui ne croient pas à l'impact du réchauffement climatique sur l'élévation du niveau des océans, il n'y aurait donc pas lieu de « transiter », c'est-à-dire de se diriger vers une recomposition spatiale des territoires et une renaturation des espaces exposés à l'érosion côtière. Aussi la loi « Climat et résilience », comme les stratégies de gestion intégrée du trait de côte, qui constituent une boussole en la matière, n'auraient-elles pas lieu d'être.

D'autres points de vue – plus nombreux – sans nier le réchauffement climatique et la montée de la mer, du moins de manière explicite, ne voient pas l'intérêt d'un changement de cap dès lors que l'érosion côtière serait un phénomène prévisible et que les terrains menacés par le recul des rivages ne le seraient qu'à moyen ou long terme⁷³. Quant aux terrains menacés à court terme, plutôt que d'admettre la nécessité de délocaliser et de relocaliser les activités menacées, ce même courant de pensée prône plutôt la construction et la consolidation d'ouvrages de défense contre la mer, voire même le rehaussement des quais portuaires ou l'édification de vannes pour empêcher l'entrée de la mer dans les ports à l'occasion de phénomènes tempétueux, ces opérations matérielles étant censées protéger de manière efficace les populations et les biens⁷⁴. D'autres points de vue, complémentaires des premiers, préconisent parfois de substituer aux protections douces établies pour lutter contre l'érosion côtière, des ouvrages en dur. Ainsi, entre Blainville-sur-Mer et Agon-Coutainville, une majorité des habitants se dit favorable à la construction d'une digue en dur pour protéger les dunes, cette protection étant aujourd'hui assurée par des pieux et des fascines⁷⁵. Selon les partisans de cette doctrine, ces actions devraient permettre la protection des populations et des biens, mais aussi le maintien des activités humaines, en particulier les activités

⁷³ Contra. C. MEUR-FEREC et autres, « Érosion côtière : un risque (pas) comme les autres ? », <https://anel.asso.fr>.

⁷⁴ La Ville des Sables-d'Olonne envisage ainsi de rehausser les quais et de construire une vanne à l'entrée du port pour protéger les activités humaines (<https://www.isoagallo.fr/vivreauxolonne/dechets-environnement-habitat-urbanisme/environnement/submersion-marine/>).

⁷⁵ Arnaud Le Gall, « Aurons-nous le temps ? » : Autour de Coutances, l'urgence face à la montée des eaux : Ouest-France, 21 avril 2023.

Les fascines sont des tressages de bois qui relient les pieux et retiennent le sable.

économiques, le long de la bande côtière et dans les ports⁷⁶. Enfin, certaines communes, minoritaires, vont jusqu'à réclamer le renforcement de l'urbanisation sur leur territoire alors que ce dernier est déjà fortement impacté par la montée de la mer et par différentes règles issues du droit de l'urbanisme et du droit de l'environnement – loi Littoral, réseau Natura 2000, plan de prévention des risques littoraux... – qui interdisent tout développement de cette urbanisation⁷⁷. Ainsi, la commune de la Tranche-sur-Mer, n'a-t-elle pas hésité à se renseigner auprès des services de l'État et du Syndicat mixte « Bassin du Lay » sur le point de savoir si elle pouvait bénéficier des dérogations prévues par la loi Climat et résilience pour poursuivre l'urbanisation sur son territoire, situé entre la mer et les marais. Il a été répondu à cette collectivité, avec beaucoup de justesse, que cette possibilité de déroger à la loi Littoral a été prévue par la loi, non pas pour que perdurent les erreurs passées qui ont conduit à construire dans des zones exposées au recul du trait de côte, mais pour permettre exclusivement, et à titre exceptionnel, de relocalisation des activités humaines menacées par le recul du trait de côte.

§ 2. L'emblématique « contre-discours » de l'ADTCOC

Les propos tenus par l'imposante « Association de défense du trait de côte ouest Cotentin »⁷⁸ est tout à fait emblématique de ces contre-discours qui rejettent toute idée de transition écologique des territoires impactés par la montée de la mer et qui réclament avec autant de force que de conviction le maintien et le renforcement des ouvrages de défense contre la mer. Créée en 2021 et forte de 10 000 adhérents, l'ADTCOC rassemble 15 associations syndicales autorisées⁷⁹ – lesquelles gèrent 15 Km de digue sur la côte ouest de la Manche – des conchyliculteurs, des propriétaires, des résidents, des pêcheurs manchois dont les biens ou les exploitations sont menacés. L'objectif poursuivi par l'association est des plus clairs : lutter contre « l'inaction » des pouvoirs publics face à l'érosion et à la montée de la mer et faire pression sur ces derniers pour les convaincre de réaliser au plus vite les protections anti-érosion du littoral, car « nous n'avons plus le temps pour les réunions, les cabinets et le mille-feuille administratif »⁸⁰.

Selon son président, Jacques Saint-Cricq, l'association est là :

« pour représenter ceux qui ont besoin d'être défendus, et créer un contrepoids à cette attitude fataliste qui consiste à dire que la montée des eaux est inéluctable et qu'il n'y a rien d'autre à faire que de se retirer »⁸¹.

Dans un autre entretien au journal *Ouest France*, Jacques Saint-Cricq s'insurge, en tant que président d'une autre association – l'Asa « centre et nord digue de Coutainville » – contre ceux qui prônent une délocalisation des activités menacées face à la montée des eaux :

« Autant je suis partisan du laisser-faire lorsqu'il n'y a aucun enjeu en cause, le littoral sous la coupe du conservatoire du littoral, la Pointe d'Agon par exemple,

⁷⁶ V. par exemple, Les Sables d'Olonne Agglomération.

⁷⁷ Entretien avec le syndicat mixte « Bassin du Lay », 2023.

⁷⁸ ADTCOC.

⁷⁹ ASA. L'ASA de Saint-Germain-sur-Ay représente à elle seule 900 résidents.

⁸⁰ Manche. Face à la mer, ils sont 10 000 pour faire pression, *La Manche Libre*, 29 novembre 2023.

⁸¹ Cité par, Hippolyte Riou du Cosquer, in « Dans la Manche, une nouvelle association de défense du trait de côte », 3 septembre 2022.

autant je prétends qu'il faut défendre le recul du trait de côte là où les enjeux, écologique, économique et humain sont en cause, comme la protection du Havre de Coutainville que l'on ne saurait délocaliser »⁸².

La forte implication de cette association dans le débat sur la transition des territoires peut s'expliquer par le fait que dans le département de la Manche, les habitants soumis aux caprices des flots participent à la gestion publique du trait de côte depuis plus d'un siècle⁸³. Créée en 1898 sur la base d'une loi de 1865, cette association syndicale autorisée, qui a le statut juridique d'Établissement public de l'État et qui à ce titre relève du préfet, a pour objet la défense des maisons de ses membres contre la mer⁸⁴. Plus précisément, elle a pour but « la protection contre la mer des terrains compris dans son périmètre et à cet effet elle est chargée notamment de l'entretien et de la conservation des installations du domaine public de défense contre la mer qu'elle a construites »⁸⁵. Les propriétaires d'immeubles situés dans le périmètre concerné sont tenus d'adhérer à l'association. Ils décident en assemblée générale des actions à mener, ceux-ci étant membres *de facto* du Syndicat. Datant de Colbert, ce dispositif juridique permet également d'assujettir les personnes qui habitent dans le périmètre à une redevance dont le paiement est obligatoire, le montant de la redevance étant calculé en fonction de la valeur locative du bien et de sa proximité par rapport à la mer. Le montant de cette redevance perçue par le Trésor public est décidé en assemblée générale par les membres de l'association. Quant au produit de la redevance, il est affecté principalement à l'entretien et à la mise en place de travaux de défense contre la mer.

Le même « contre-discours » est tenu par le président du syndicat des professionnels de la mer gouvillais⁸⁶, membre de l'ADTCOC. Celui-ci réfute toute idée de transition dans l'immédiat en estimant que :

"Les plans de délocalisation de nos activités littorales vers l'intérieur des terres pour les mettre à l'abri de la montée des eaux sont utopiques et prévus pour dans 30 ou 50 ans. En attendant, on doit pouvoir consolider l'existant"⁸⁷.

La pensée de la transition écologique n'a pas repoussé à l'arrière-plan, on le voit, les discours « transicides ». Bien au contraire, ces derniers perdurent et *in fine* gravitent en permanence autour du noyau central de la transition. Il faut admettre par conséquent que la doctrine dont s'agit ne fonctionne pas de manière étanche, mais qu'elle est travaillée en permanence par d'autres forces. Les différents discours politiques autour de la gestion publique du trait de côte se livrent ainsi à une concurrence permanente et ne cessent de se féconder ou de s'adultérer mutuellement. Aucun ne peut revendiquer pureté et autonomie

⁸² « Montée des eaux dans la Manche. Il dénonce la "doctrine du laisser-faire" », Ouest France, 15 avril 2021.

⁸³ On rappellera que l'ADTCOC rassemble pas moins de 15 ASA.

⁸⁴ V. Thomas Baïetto, Réchauffement climatique : existe-t-il des solutions pour les communes littorales face à la montée des eaux et à l'érosion ?, France Télévision, 30 octobre 2021, (https://www.francetvinfo.fr/monde/environnement/montee-des-eaux/rechauffement-climatique-existent-ils-des-solutions-pour-les-communes-littorales-confrontees-a-la-monteedeseaux-et-a-l-erosion_4169599.html).

⁸⁵ Statut de l'Association défense de la digue centre Coutainville, laquelle relève du régime juridique de l'ASA (<https://asadiguecentrecoutainville.fr/>).

⁸⁶ Le syndicat représente 35 entreprises maritimes à Gouville-sur-Mer.

⁸⁷ in, « Manche. Face à la mer, ils sont 10 000 pour faire pression », La Manche Libre, 29 novembre 2023. A Agon-Coutainville, certains scénarios prévoient une relocalisation des exploitations conchylicoles à 5 Km en retrait du littoral, où il faudra sans cesse convoier l'eau de mer...

radicales, tous sont le fruit d'interactions permanentes et d'emprunts multiples. On voit par là que la pensée de la transition écologique est loin d'être hégémonique, mais qu'elle doit au contraire composer ou collaborer – de manière forcée ou volontaire – avec d'autres pensées tout aussi puissantes, sinon davantage, ce qui n'est pas sans incidence sur le droit lui-même, tant sur sa fabrication que sur son applicabilité.

Ces contre-discours ne se retrouvent pas de manière aussi organisée dans les territoires de l'étude. En Loire-Atlantique il existe néanmoins une association syndicale autorisée qui est, quant à elle, chargée d'assurer la gestion des ouvrages hydrauliques et des systèmes d'endiguement lié à l'exploitation des marais salants de Guérande. Il ne faudrait pas négliger le poids de cette association, créée le 1^{er} janvier 1978, qui regroupe 485 propriétaires, ceux des marais salants de Guérande (1 000 hectares environ), Batz-sur-Mer (450 hectares) et La Turballe (100 hectares). De même, en Vendée il existe bon nombre d'ASA dont l'objet social est d'assurer la gestion des ouvrages de défense contre la mer.

SECTION 2. LES EFFETS SUR LA FABRICATION ET L'APPLICABILITE DU DROIT

Cette question appelle trois remarques.

D'une part, les « contre-discours » qui gravitent autour du noyau central de la transition déteignent, dans une mesure variable, sur la règle elle-même, en particulier, lorsque celle-ci apporte quelques bémols au principe de la transition écologique. Pour prendre un seul exemple⁸⁸, la loi « Climat et résilience », plutôt que d'imposer de manière absolue la renaturation des terrains acquis par la puissance publique pour assurer la recomposition spatiale des territoires, fixe, au contraire, pour tenir compte de ces discours divergents – et pour permettre la poursuite des activités humaines dans les zones menacées – différentes exceptions à ce principe, l'idée étant ici de favoriser l'exploitation desdits terrains aussi longtemps que la mer ne les a pas atteints⁸⁹. L'ordre juridique ne se borne donc pas fondamentalement à « faire siennes » des normes empruntées à la transition écologique en les marquant ainsi de son sceau : il existe en la matière un processus de dynamique de réception et de résistance à la transition, ce processus étant lui-même dépendant des « rapports de pouvoir et des modalités d'interinfluence »⁹⁰ qui s'installent entre les ordres en présence.

D'autre part, le droit institue également des procédures et de « nouveaux » modes de gouvernance pour répondre aux revendications formulées par ces contre-discours et pour canaliser ces derniers, en particulier, lorsque ceux qui les formulent réclament d'être entendus, d'être associés aux processus de décision en matière de gestion du recul du trait de côte. Ainsi, l'objectif de l'ADTCOC n'est pas seulement d'être un « contrepoids à une attitude fataliste qui consiste à dire que la montée des eaux est inéluctable et qu'il n'y a rien d'autre à faire que de se retirer »⁹¹, l'association entend aussi « être associée aux pouvoirs publics pour assurer la protection sur le court terme pendant qu'ils financent des études pour

⁸⁸ On retrouvera d'autres exemples dans la partie consacrée aux règles d'urbanisme applicables dans les zones exposées au recul du trait de côte (V. infra. – V. aussi, J.-F. Struillou, Les règles d'utilisation des sols spécifiques aux zones exposées au recul du trait de côte, RFDA 2022, n° 3, pp. 460-465).

⁸⁹ V. infra.

⁹⁰ G. Rocher, les phénomènes « d'internormativité » : faits et obstacles, in J.-G. Belley (dir.), Le droit soluble. Contributions québécoises à l'étude de l'internormativité, Paris, LGDJ, 1996, p. 28.

⁹¹ V. supra.

réfléchir au moyen et au long terme »⁹² ou, en d'autres termes, elle entend « peser plus lourd dans la balance et être mieux entendue par les pouvoirs publics »⁹³. C'est très certainement pour répondre à ces revendications que le législateur instaure des modes de gouvernance qui permettent *in fine* à ces forces d'opposition, de s'exprimer, de faire valoir leur point de vue. Il en va ainsi, pour prendre un seul exemple, des stratégies de gestion intégrée du recul du trait de côte – stratégie nationale et stratégies locales – lesquelles relèvent à n'en pas douter de ce quelque chose de spécifique que nous appelons le droit, dès lors qu'elles sont consacrées, officialisées et prévues par la loi elle-même, à savoir par les articles L. 321-13 A⁹⁴ et L. 321-16⁹⁵ du Code de l'environnement. Le processus d'élaboration de ces stratégies implique en effet le concours de tous ceux qui sont intéressés par la gestion des effets de l'érosion côtière. Admettre la participation d'associations rétives à la transition écologique à l'occasion de la mise en place de ces stratégies permet d'instaurer un début de symétrie entre protagonistes que tout différenciait, de quitter la scène médiatique pour s'inscrire sur une autre scène, bien différentes, celle du « tenu pour juste », d'instaurer un contrôle au moins minimal sur l'action des détenteurs du pouvoir, ces derniers n'étant plus tout à fait libres⁹⁶. Nous verrons plus loin que la plupart du temps les autorités locales sont réticentes à associer les propriétaires ou les associations de citoyens au processus d'élaboration des stratégies locales.

Enfin, on observera également plus bas que ces contre-discours politiques peuvent être de nature à lamener les initiatives en faveur de la recomposition spatiale des territoires et, ainsi, ils sont susceptibles de faire obstacle à l'application des règles juridiques qui sont mobilisées par les pouvoirs publics pour mettre en œuvre des projets entrepris en faveur de la transition écologique.

On peut également constater que sur la commune d'Ault, située dans la baie de Somme, l'ancienne municipalité – favorable à une transition du territoire afin de « composer avec la nature » – avait élaboré un projet en vue de relocaliser les activités humaines menacées par l'érosion de la falaise⁹⁷. Mais, la mise en œuvre de ce projet s'est heurtée à un contre-discours émanant d'élus d'opposition. Ces derniers ayant remporté les élections en 2020, ce changement de majorité a eu pour effet de remettre en cause le projet de recomposition spatiale initié par l'ancienne municipalité aux motifs, selon le nouvel édile, Marcel Le Moigne, que « nous avons été élus sur notre volonté de défendre le village et de prolonger la digue construite en 1983 »⁹⁸. Cette nouvelle politique risque néanmoins de se heurter à la

⁹² Jacques Saint-Cricq, in « Dans la Manche, une nouvelle association de défense du trait de côte », 3 septembre 2022.

⁹³ P. Liron, Président du syndicat des professionnels de la mer gouvillais, in, « Manche. Face à la mer, ils sont 10 000 pour faire pression », précité.

⁹⁴ Stratégie nationale de gestion intégrée du trait de côte.

⁹⁵ Stratégies locales de gestion intégrée du trait de côte.

⁹⁶ Sur ce point, V. infra.

⁹⁷ Sur ce projet, V. Stéphane Buchou, Député de Vendée, Quel littoral pour demain ? Vers un nouvel aménagement des territoires côtiers adapté au changement climatique, Rapport remis à Monsieur le Premier Ministre et à Madame la Ministre de la Transition Écologique et Solidaire, octobre 2019, précité.

⁹⁸ V. Thomas Baïetto, Réchauffement climatique : existe-t-il des solutions pour les communes littorales face à la montée des eaux et à l'érosion ?, France Télévision, 30 octobre 2021, (https://www.francetvinfo.fr/monde/environnement/montee-des-eaux/rechauffement-climatique-existent-ils-des-solutions-pour-les-communes-littorales-confrontees-a-la-monteedeseaux-et-a-l-erosion_4169599.html).

doctrine de l'État et celle défendue en baie de somme, selon laquelle il faut « composer avec la nature » et non poursuivre une politique de défense contre la mer.

De même, s'agissant de l'élaboration des stratégies locales de gestion intégrée du recul du trait de côte, il a été constaté en Loire-Atlantique que certains élus locaux usent de tous les moyens dont ils disposent pour entraver l'élaboration de la stratégie locale que tente d'élaborer CapAtlantique agglo et Saint-Nazaire agglo. Ces manœuvres visant à arrêter ou à ralentir l'élaboration d'un document nécessaire au bien commun sont justifiées le plus souvent par la volonté de faire obstacle à ce que la stratégie locale ne soit approuvée avant les élections municipales de 2026, certains élus locaux craignant que les électeurs mécontents du contenu du document ne détournent leur suffrage sur d'autres candidats. Dans ce cas, on le voit, le souci d'être réélu l'emporte largement sur l'intérêt général. De manière plus marginale, l'obstruction vient d'élus climato-sceptiques, lesquels rejettent l'idée même d'une stratégie locale qui viendrait fixer des mesures visant à limiter voire même à supprimer certains ouvrages de défense contre la mer. Les manœuvres visant à entraver le débat sur la stratégie locale consistent à produire des contre-discours sur la stratégie ou à exploiter les lenteurs de la procédure qui est ici d'autant plus complexe que la stratégie est élaborée à l'échelle de deux intercommunalités.

Quoi qu'il en soit, il est patent que « la relocalisation, qui concerne des projets non-consensuels sur vingt à trente ans, ne va pas toujours de pair « avec l'ambition politique » et n'assure pas votre réélection. Il y a une prise de conscience des élus et des habitants sur ce sujet, mais nous restons dans une forme de schizophrénie »⁹⁹.

Titre II. Le passage de l'idéologie au droit

Il s'agit maintenant de déterminer dans quelle mesure le droit est à même de « saisir » une pensée politique aussi « fuyante » que celle de la transition écologique des territoires menacés par la montée de la mer. Comme il vient de l'être montré, cette idéologie se présente sous de multiples facettes et, dès lors, il est bien difficile de dire *a priori*, avec exactitude et précision, quelles sont les virtualités qu'elle renferme et quels impératifs elle dicte. La tâche du légiste à transposer dans le monde juridique cette doctrine polymorphe paraît d'autant plus complexe et difficile que les éléments intellectuels qu'elle contient sont imprégnés de passions et de charges émotionnelles. Lorsqu'il est question de l'aménagement et de la protection de la bande côtière et, désormais, de la recomposition spatiale des territoires, des tensions fortes, pour ne pas dire irréductibles, apparaissent entre des valeurs diamétralement opposées. D'un côté, la volonté de poursuivre ou, tout au moins, de maintenir le développement et l'aménagement de cet espace fragile et convoité. C'est ainsi qu'après les tempêtes automnales de 2023 de nombreuses communes et intercommunalités impactées par le recul du trait de côte ont entrepris ou vont entreprendre, dans l'urgence et à grands frais, bon nombre de travaux : consolidation des digues et des quais, renforcement des cordons dunaires abimées, rechargement des plages en sédiments, édifications de nouvelles protections afin de protéger les zones urbanisées et les activités humaines...¹⁰⁰. De l'autre, le

⁹⁹ S. Buchou, cité par Thomas Baietto, in, « Réchauffement climatique : existe-t-il des solutions pour les communes littorales face à la montée des eaux et à l'érosion ? », France Télévision, 30 octobre 2021, précité.

¹⁰⁰ V. par exemple, parmi de très nombreux exemples : J. Delrieux, Travaux contre l'érosion dans l'Île de Ré : « on ne va pas tarder à être dans l'urgence », Journal « Sud Ouest », 15 novembre 2023.

souci de ménager les ressources écologiques qui se trouvent dans la bande côtière et d'assurer la protection des populations et des biens exposés à la montée de la mer. L'adoption de règles visant la transition de ces espaces se heurte ainsi, immanquablement, aux forces économiques et sociales qui ont tout intérêt au *statu quo*, c'est-à-dire au maintien des formes de mise en valeur et de protection, quitte à accentuer et à augmenter les risques naturels encourus par les personnes et les biens. D'autres discours politiques, divergents de celui de la transition, peuvent de la sorte freiner cette dernière.

Ce passage de l'idéologie au droit appelle une autre observation préliminaire. Il faut en effet préciser d'emblée que la traduction des idées de la transition écologique dans la norme ne s'effectue que lorsqu'une règle traduisant la transition écologique est considérée comme valide, c'est-à-dire lorsqu'il est certain qu'elle appartient à l'ordre juridique positif. Pour que cette règle soit valable, il ne suffit donc pas que son auteur ait la volonté d'en lier le destinataire, il faut encore que cette volonté emprunte des voies, s'exprime en des formes, se lamine en des procédures, toutes conditions qui ont pour effet de qualifier cette volonté. En d'autres termes, cette règle n'est valable qu'à la condition qu'elle émane d'une autorité qualifiée, d'un organe qui a été habilité à agir en ce sens, à l'élaborer en suivant les formes et les procédures prescrites, dans l'esprit qui lui était légalement imposé. Le droit émane toujours d'une autorité extérieure, alors que la transition écologique est issue de la conscience d'individus – de leur for intérieur – du monde des idées et des valeurs, lesquels revendiquent implicitement ou explicitement une règle qui serait mieux adaptée que la règle existante aux nécessités de la vie et, plus précisément, aux nécessités qu'exige la montée de la mer. La transition écologique peut ainsi innover le droit, celle-ci vivifiant la règle de droit par sa coïncidence ou, au contraire, lui ôter, par sa contrariété, tout espoir de validité juridique.

Chapitre préliminaire. Une entreprise parsemée de difficultés

SECTION 1. LA TACHE DE LA DOCTRINE JURIDIQUE

Si la tâche du juriste apparaît ici des plus ardues, ce dernier ne saurait pour autant esquiver cette question importante du « passage au droit ». D'une part, il lui appartient d'analyser, dans les mots du droit, non pas seulement les règles *stricto sensu*, mais aussi, sauf à rompre tout lien avec le monde réel et le monde des idées, les revendications de justice et d'idéal exprimées par le corps social, dans la mesure où la démarche juridique charrie nécessairement des présupposés politiques ou éthiques auxquels la transition écologique fait écho. D'autre part, il lui revient d'étudier les processus par lesquels le droit rend réel les idéaux normatifs que poursuit la société tout en assurant la médiation entre rapports de force, logiques d'intérêts, valeurs et diverses conceptions du bien commun¹⁰¹. L'analyse de ces processus, amène nécessairement à traiter, comme on va le voir, des questions théoriques intemporelles qui portent sur les fonctions et les usages du droit. Pour cela, il a paru intéressant de s'appuyer sur une « expérience de pensée » de François Ost, fort intéressante, qui est justement celle de savoir ce qui change, ce qui se transforme « lorsqu'une société, un groupe, ou même simplement deux individus, décident de "passer au droit" (...) d'en appeler

« Groix. Des travaux de consolidation pour le quai de Locmaria », Ouest-France, 25 novembre 2023 (coût 70 000 euros).

¹⁰¹ Sur ce point, V. Les développements sur les stratégies de gestion intégrée du trait de côte.

au droit, de se confier au droit, de mettre en place des mécanismes de jugement, de régulation, d'attestation relevant de quelque chose de spécifique que nous appelons le droit »¹⁰². Que se passe-t-il de différent, lorsque la régulation qu'appelle la transition écologique emprunte la forme juridique ? Cette « façon de faire » est de nature à éclairer les fonctions et les usages du droit.

SECTION 2. LES PIEGES A EVITER

Afin de penser les rapports du droit positif et de la transition écologique, il faut se garder de s'engager dans une voie erronée qui dissocierait entièrement le droit de cette valeur extrinsèque au motif que le droit servirait « à tout et à n'importe quoi ». Il faut également écarter une autre voie, plus angélique, qui identifierait droit et transition écologique, ce dernier n'ayant alors vocation à représenter ou, tout au moins, à n'être appliqué qu'à un ordre normatif « juste », conforme aux idéaux de la transition écologique. Aussi, plutôt que de considérer, comme les positivistes, que ces deux ordres demeurent étrangers l'un à l'autre, ou de les identifier, comme le feraient les « ius-environnementalistes » les plus radicaux, faut-il appréhender les principes de la transition écologique comme des exigences critiques ne cessant d'interpeller le droit de l'extérieur et de le travailler de l'intérieur. Le droit serait ainsi appelé, en quelque sorte, à rendre des comptes régulièrement à cette instance critique de la transition écologique, tant dans sa « fabrication » que dans son applicabilité.

On voit par là que s'il n'y a pas de lien absolument nécessaire entre le droit, d'une part, et la transition écologique, d'autre part, l'existence d'un tel lien est hautement souhaitable. La dialectique humaine peut en effet décider d'orienter le droit vers cette valeur extrinsèque et, dans ce cas, les fonctions du droit prennent une orientation spécifique, celles que définissent ses finalités intrinsèques¹⁰³.

Dès lors que l'on admet que le droit poursuit des finalités extrinsèques tenant à la transition écologique des territoires menacés par la montée de la mer – s'en s'identifier à cela – la question vraiment intéressante est de savoir précisément comment il les poursuit. Quelle est ici la manière spécifiquement juridique de « produire » dans le domaine considéré de la transition ? Par quels moyens, le droit produit la transition écologique, l'agence et la contextualise ? On constatera, par exemple, que la transition dans le domaine considéré a conduit indubitablement à l'émergence de concepts juridiques qui n'existaient pas, comme celui de « restauration de la nature ». Le droit est ainsi interrogé comme une technique spécifique contribuant à sa manière à une exigence sociale fondamentale, la transition écologique. Reste que le droit est plus que cela. Il n'est pas seulement un mode de structuration de la transition écologique, il est aussi, par un effet de retour, le produit de cette structuration.

Dans le domaine considéré, le droit ne se limite pas à inventorier, enregistrer, constater et spatialiser l'avancée inéluctable de la mer en prescrivant aux collectivités publiques la réalisation d'études et de cartes projetant le recul inéluctable des rivages. Il trace des lignes de perspective qui réordonnent le réel, le simplifient, le clarifient pour mieux nous permettre d'en saisir les ressorts essentiels. Saisie par le droit, la transition s'étofferait et quitterait ainsi

¹⁰² « A quoi sert le droit ? Usages, Fonctions, Finalités », Bruylant, coll. « Penser le droit », Bruxelles, 2016, p. 38.

¹⁰³ Ost, p. 103.

le terrain où d'aucuns voudraient la mettre, celui des coquilles vides, des abstractions tout juste bonnes à cacher les appétits, les ambitions, le jeu sordide et sempiternel des maquignonnages et des intérêts particuliers.

Force est de constater que face à ces interrogations le droit apporte d'ores et déjà des éléments de réponse. À sa manière, il contribue, dans une certaine mesure, à éclairer les décideurs publics dans le domaine dont s'agit. Le droit apparaît de la sorte comme une boussole qui propose une ligne de sens en matière de transition écologique et qui aide les intéressés à accoucher de l'avenir. En cela, il rejoint la réalité humaine dont il réoriente le sens. Il rappelle ainsi que le changement climatique, qui constitue une menace systémique pour nos économies et notre environnement, entraîne la montée du niveau des océans et a un impact sur le trait de côte et aggrave les risques naturels. De ce constat, il tire « la nécessité d'agir en engageant une transition écologique » qui permette de nous adapter au changement climatique et de préserver la biodiversité, tout en donnant de la visibilité aux filières économiques qui structurent le littoral. On voit ainsi que le droit et l'infra-droit imposent ou, tout au moins, incitent les pouvoirs publics à s'engager dans cette « transition écologique », l'un des principaux objectifs poursuivi par la « stratégie nationale Mer et Littoral 2030 » étant justement de « promouvoir une transition écologique durable des secteurs et des territoires garantissant le bien-être des populations et des écosystèmes »¹⁰⁴. L'analyse de la législation donne aussi à voir que le droit ne se borne pas à signaler qu'il nous faut sortir d'un état, condamné, pour accéder à un autre qui offrirait des caractéristiques radicalement différentes, il trace également de nouvelles lignes de sens s'agissant du chemin, des étapes et des moyens pour parvenir à la transition des territoires menacés par la montée de la mer.

SECTION 3. UN DROIT INTROUVABLE

L'analyse du droit légiféré, réglementaire et jurisprudentiel révèle qu'il est impossible de découvrir au sein même de notre ordre juridique un « droit de la transition écologique des territoires menacés par la montée de la mer ». En d'autres termes, il n'existe pas ici une catégorie juridique originale, un espace intellectuel qui permettrait de reconnaître aux normes qui tendent à traduire dans la réalité la transition écologique des territoires exposés au recul des rivages de la mer une « place à part », et cela dans la masse du droit qui gouverne les rapports entre administrations ou entre administrations et citoyens. Cette catégorie est d'autant plus introuvable que la plupart des textes législatifs ou réglementaires intéressant la gestion publique du recul du trait de côte et, d'une manière générale, le droit du littoral ne font la moindre allusion, de manière formelle, à la transition écologique dont s'agit. Tout au plus peut-on observer l'émergence, au cours de cette dernière décennie, d'un corps de règles, d'un ensemble de normes qui ont en commun d'être applicables à ce que les textes appellent régulièrement et de manière de plus en plus systématique « le trait de côte », ces normes étant fixées essentiellement dans le droit légiféré – à savoir dans les codes de l'environnement, de l'urbanisme et de la propriété des personnes publiques – mais aussi, dans l'infra-droit, dans les normes secondaires d'application des textes et plus exceptionnellement, dans le droit jurisprudentiel.

¹⁰⁴ p. 6.

SECTION 4. L'IMPACT DE LA LOI CLIMAT ET RESILIENCE SUR LES FINALITES DU « DROIT DU LITTORAL »

Le chapitre V de la loi Climat et résilience, intitulé « Adapter les territoires aux effets du changement climatique » fait l'objet de nombreux commentaires dans les développements qui suivent. À juste titre, car ce chapitre prend place parmi les grands textes, au même rang sans doute que la loi n° 86-2 du 3 janvier 1986 dite « loi littoral » qui dessine l'économie générale du droit du littoral contemporain.

Ces commentaires s'efforcent d'expliquer le sens et la portée prévisionnelle de ce chapitre V qui bouleverse la conception traditionnelle du développement, de l'aménagement et de la protection du littoral, redistribue les compétences entre l'État et les collectivités territoriales dans le domaine de la gestion publique des effets de l'érosion côtière, mais aussi et surtout cherche à réorienter les procédures juridiques vers « l'adaptation des territoires au recul du trait de côte » – plutôt que de favoriser un aménagement basé sur des ouvrages de défense contre la mer – et cela sans le dire toujours de manière claire et explicite pour ne pas heurter frontalement les collectivités territoriales ainsi que tous ceux qui restent favorables à l'aménagement et au développement économique des bords de mer, même dans un contexte de montée des eaux. Pour ne citer qu'un exemple convaincant de ce changement de cap, les dispositions de l'article L. 141-13 du Code de l'urbanisme imposent désormais aux planificateurs de définir dans le document d'orientation et d'objectifs du SCoT « les orientations (...) d'adaptation des territoires au recul du trait de côte ». Ces mêmes dispositions prévoient que les autorités locales peuvent aussi, dans ce même document, « identifier des secteurs visant à accueillir des installations et des constructions pour des projets de relocalisation ». Il s'agit bien là d'une réorientation, d'un changement de paradigme dans la politique d'aménagement et de développement, les instruments de planification devant s'intéresser désormais à la protection des populations et des biens menacés par la montée de la mer sous un angle différent, lequel vise moins la consolidation et l'extension des ouvrages de défense contre la mer – dont il n'est d'ailleurs pas fait référence dans la loi – que la recomposition spatiale des territoires concernés et la relocalisation des activités humaines menacées.

Avant d'examiner plus en détail, les règles fixées dans ce chapitre V, il convient encore de souligner que celui-ci est un texte d'une ambition tout à fait nouvelle. Certes, pour des raisons d'acceptabilité sociale, il ne s'agit pas là de dispositions qui expriment explicitement la volonté du législateur de voir les autorités publiques se diriger vers une transition écologique des territoires menacés par la montée de la mer. Il n'en demeure pas moins que la loi et ses textes d'application fixent bien de nouvelles orientations quant à l'aménagement, la protection et le développement des littoraux menacés par le recul du trait de côte, lesquelles tracent un nouveau chemin qui n'est pas étranger à la transition écologique. Surtout, cette ambition de la loi se traduit également dans la volonté de ses auteurs d'inscrire plus nettement ce changement de paradigme dans le droit de l'urbanisme et dans le droit de l'environnement et dans leurs instruments privilégiés que sont notamment : les documents d'urbanisme, l'urbanisme contractuel, les instruments d'acquisition foncière, les stratégies de gestion intégrée du recul du trait de côte et la stratégie nationale mer et littoral. Le droit nouveau se différencie de la sorte du droit ancien par le fait qu'il prend en compte explicitement un phénomène naturel, incontestable et auquel on ne saurait échapper et qu'il fournit aux décideurs un nouveau cadre juridique pour s'y préoccuper.

Ces évolutions traduisent les progrès de la réflexion sur les effets du recul du trait de côte sur les activités humaines et sur la nécessité pour ces territoires de « transiter », c'est-à-dire de passer d'un modèle exclusivement fondé sur l'urbanisation de la bande côtière, accompagnée le plus souvent d'ouvrages de défense contre la mer, à un autre modèle bien plus « transi-compatible » consistant à délocaliser, à renaturer les espaces menacés et à ne pas s'opposer au recul des massifs dunaires. Le plus intéressant pour l'étude est que cette réflexion sur la transition écologique des territoires dont s'agit a également une incidence certaine sur le droit.

On constatera, tout d'abord, que la règle d'urbanisme ou la règle environnementale est aveugle et qu'elle risque de déboucher sur des absurdités si elle n'est pas mise au service d'une réalité qui apparaît au grand jour. Comme les tempêtes automnales de l'année 2023 l'ont rappelé avec force, cette réalité concerne l'aggravation de l'érosion côtière sous les coups de butoirs des grandes houles atlantiques et de ses effets sur les activités anthropiques. Aussi ne suffit-il pas de fixer des règles pour organiser l'aménagement, le développement et la protection des bords de mer si ces normes ne sont pas mises au diapason des effets de l'érosion côtière, si elles ne traduisent pas, à partir d'études scientifiques, de cartes de projection du recul du trait de côte et de stratégies, ce phénomène naturel. Il convient par conséquent de se tenir à distance des systèmes qui dramatisent, en la théorisant, l'opposition entre le « juridique » et le « réel ». Ici aussi, jouer la règle contre le fait n'est guère plus pertinent que pourrait l'être le geste contraire, dès lors que le droit contribue, comme le dit si bien Jacques Caillosse, « à la constitution d'une réalité à laquelle il donne des formes et des contenus »¹⁰⁵.

On constatera ensuite que si certains peuvent être tentés de mettre en cause le développement du droit en la matière – jugé comme excessif et paralysant – et de revendiquer par conséquent des projets de transition écologique débarrassés des contraintes juridiques, force est néanmoins de constater que ces projets ne peuvent que très difficilement se passer de la norme. Sans l'instrument juridique, le projet paraît impuissant en cela que sans règle, il est bien difficile de dire quelle est l'autorité compétente pour l'élaborer, l'approuver et le mettre en œuvre – est-ce, par exemple l'État ou les collectivités ou s'agit-il d'une compétence partagée – de définir la procédure à suivre en la matière et de déterminer ses grandes lignes. En outre, ces règles sont loin d'être purement « formelles » dans la mesure où, comme on le verra dans la suite des développements, l'office du droit est ici – comme d'ailleurs dans bien d'autres domaines – de « soutenir la communication sociale et d'en régler le cours »¹⁰⁶. Pour ce faire, le droit ne se borne pas d'ailleurs à distribuer les compétences et à préciser les procédures à suivre. L'indétermination relative des mots du droit dans le domaine considéré est de nature également à stimuler les échanges entre les personnes publiques et privées intéressées, à favoriser les échanges et les mises en relation et à fournir l'échelle des possibilités entre lesquelles il faudra choisir : défense contre la mer ou recul des activités humaines, accompagné, le cas échéant, d'une recomposition spatiale. Le droit apparaît de la sorte comme la référence commune rendant possible le jeu codé des interprétations plausibles et la sélection de l'une d'entre elles. On aurait donc tort de considérer avec la doctrine juridique classique que la transition écologique n'est qu'un

¹⁰⁵ J. Caillosse, *Introduire au droit*, Montchrestien, Coll. « Clefs / Politique », 3ème éd., 1998, p. 68.

¹⁰⁶ J. Caillosse, *Introduire au droit*, op. cit., p. 69.

nouvel avatar du droit de l'environnement¹⁰⁷ et du droit de l'urbanisme et qu'il ne contribuerait en rien à la transition écologique des bords de mer. Bien au contraire, le droit est au cœur même des dispositifs d'échanges sociaux sur la transition écologique des territoires menacés par la montée de la mer, et cela bien que le discours juridique, comme le plus souvent, accueille et véhicule une bonne part de fiction¹⁰⁸, l'imaginaire n'étant jamais totalement étranger à la réalité. Une fois de plus, le droit fait voir pour faire croire et, à cette fin, il use de multiples stratagèmes.

Si on s'interroge sur les conséquences de cette évolution sur le système juridique et plus particulièrement sur les dispositions du droit de l'urbanisme et du droit de l'environnement qui intéressent la protection, l'aménagement et le développement du littoral, il faut bien reconnaître qu'elle entraîne une transformation de ce droit en profondeur, non seulement dans ces mécanismes procéduraux et ses techniques, mais aussi dans sa nature même, dans la mesure où la réforme constitue une étape majeure dans la mutation des finalités du droit du littoral. Il s'agit désormais de faire en sorte que le droit soit de nature à « répondre aux besoins exceptionnels engendrés par le besoin de se replier vers la zone littorale non exposée à l'érosion côtière »¹⁰⁹.

Chapitre I. La stratégie nationale de gestion intégrée du trait de côte

Si les dispositions du droit de l'urbanisme et du droit de l'environnement – issues du Chapitre V de loi Climat et résilience – ne font pas explicitement référence au concept de « transition écologique » des territoires menacés par la montée de la mer, force est de constater que figurent dans lesdites dispositions des notions qui s'y rapportent. Il en va ainsi de celles relatives à « l'adaptation des territoires au changement climatique », à la « relocalisation » des activités humaines ou à la « gestion intégrée du trait de côte ». En assignant au droit de l'urbanisme et au droit de l'environnement ces objectifs, différents de ceux poursuivis habituellement en la matière, la loi fait de ces deux corpus juridiques des instruments de la transition écologique ou, tout au moins, de la recomposition spatiale des territoires exposés à l'intrusion marine. La loi s'inscrit ainsi dans la tendance lourde qui, depuis un demi-siècle, vise à donner au droit de l'environnement et, plus encore, au droit de l'urbanisme des fonctions de plus en plus nombreuses. Ce dernier tourne ainsi le dos, une fois de plus, aux préoccupations exprimées dans le rapport du Conseil d'État « L'urbanisme pour un droit plus efficace »¹¹⁰, qui s'inquiétait du risque qu'il y aurait « à vouloir incorporer à la réglementation d'urbanisme des matières qui n'en procèdent pas directement », ajoutant que « la plupart des politiques sectorielles ont une assiette géographique spatiale » sans que pour autant il soit nécessaire d'en assurer la transcription dans ce droit. L'idée sous-jacente à ces évolutions est aussi de favoriser la coordination des politiques publiques ayant un lien étroit entre elles. C'est d'ailleurs l'un des objectifs forts de la stratégie nationale de gestion intégrée du trait de côte, laquelle recommande d'intégrer « les enjeux liés au recul du trait de côte dans toutes les politiques publiques (urbanisme, risques, environnement,

¹⁰⁷ V. par exemple, L. Touzeau-Mouflard, La transition écologique, nouveau lieu commun du droit de l'environnement ? RJE 2023, vol. 48, p. 417 et s.

¹⁰⁸ J. Caillosse, Introduire au droit, op. cit., p. 69.

¹⁰⁹ Rapport sur le projet de loi portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets, Assemblée nationale, 19 mars 2021, p. 401.

¹¹⁰ Documentation française, mars 1992.

agriculture...) afin de « décloisonner » les dispositifs de planification, de programmation, etc. »¹¹¹.

Si la loi met en avant de nouveaux objectifs, en revanche, elle ne les précise en rien, l'idée même de changement de cap que sous-tend la transition écologique n'apparaissant que de manière embryonnaire ou, plus exactement, en filigrane, dans les règles fixées par la loi. Il ne faut pas en conclure cependant, comme certains auteurs, que le concept de « transition écologique » ne serait qu'un nouveau lieu commun du droit de l'urbanisme ou du droit de l'environnement¹¹². Tout au contraire, l'intérêt de la loi est justement d'avoir instauré différents instruments juridiques, dont le processus de mise en œuvre est censé conduire les collectivités territoriales et l'État à traduire ou à transposer sur la « scène juridique » les idées de la transition écologique.

Les développements qui suivent visent à démontrer que la stratégie nationale de gestion intégrée du trait de côte (SNGITC), ainsi que les stratégies locales de gestion intégrée du trait de côte (SLGITC) sont justement les deux grands piliers juridiques issus de la loi Climat et résilience par lesquels les idées de la transition écologique se traduisent dans les mots du droit dès lors que ces documents juridiques fixent des ambitions toutes nouvelles en matière de gestion intégrée du recul du trait de côte. Autrement dit, cette configuration juridique singulière ainsi que la loi Climat et résilience visent *in fine* à donner aux autorités publiques les moyens d'élaborer, de planifier et de mettre en œuvre une transition écologique des territoires menacés par la montée de la mer.

On voit par là que le point de rencontre du droit et de la doctrine politique de la « transition écologique » se situe autant dans la loi que dans les stratégies de gestion intégrée du trait de côte. Certes, les développements précédents ont révélé que cette notion se trouvait « en germe » dans la loi Climat et résilience. D'une part, ce texte fixe de nouvelles finalités qui appellent les autorités publiques à mettre en place une recomposition spatiale des territoires et, ainsi, à rompre avec un mode d'aménagement et de protection jugé obsolète en raison des effets du réchauffement climatique sur la bande côtière. D'autre part, ce texte instaure et conforte différents dispositifs juridiques – droit de préemption, projet partenarial d'aménagement, plan local d'urbanisme, schéma de cohérence territoriale, bail réel d'adaptation à l'érosion côtière etc. – aux fins de donner aux collectivités locales et à l'État des moyens juridiques en vue d'adapter les territoires au réchauffement climatique et de « transiter » vers un autre modèle. Ainsi, on le voit, le droit non seulement fixe de nouvelles finalités en matière de gestion du trait de côte en « exigeant » que celle-ci intègre désormais la délicate question de la transition écologique, mais aussi il donne aux autorités publiques les instruments juridiques nécessaires à la mise en place de cette transition.

Force est de constater néanmoins que cette volonté affichée de rompre avec le mode d'aménagement, de développement et de protection de la bande côtière apparaît plus clairement encore dans le droit « infra-législatif » ou, en d'autres termes, dans les « normes

¹¹¹ Stratégie nationale de gestion intégrée du trait de côte. Programme d'actions 2017-2019. Ministère de l'Environnement, de l'Énergie et de la Mer, en charge des Relations internationales sur le climat, https://www.ecologie.gouv.fr/sites/default/files/120041_Strat%C3%A9gie%20gestion%20trait%20de%20c%C3%B4te%202017_light.pdf, p. 7.

¹¹² V. par exemple, Line Touzeau-Mouflard, La transition écologique, nouveau lieu commun du droit de l'environnement ? : Revue juridique de l'environnement 2023/HS22 (Volume 48), pages 417 à 426.

secondaires » d'application de la loi Climat et résilience, lesquelles sont fixées, pour partie, dans la stratégie nationale de gestion intégrée du trait de côte. Avant d'être reconnue par la loi, la SNGITC avait été établie par l'État centralisé en vue de mieux anticiper les évolutions en cours sur le littoral et de faciliter l'adaptation des territoires à l'élévation du niveau des océans. Élaborée en 2012 par le ministère de l'Écologie, du Développement durable et de l'Énergie cette stratégie avait été complétée par un premier programme d'actions pour la période 2012-2015, puis par un second pour la période 2017-2019, ce dernier étant toujours en vigueur. Cette stratégie nationale fait l'objet, aujourd'hui, d'un projet d'actualisation¹¹³.

Avant d'examiner la juridicité de la SNGITC, c'est-à-dire sa force normative et sa portée (section 2), il convient d'observer ce que le droit issu de cette stratégie doit à l'idéologie de la transition écologique (section 1).

SECTION 1. L'ŒUVRE DE LA SNGITC

La SNGITC peut être décrite comme un processus juridique au terme duquel l'idéologie de la transition écologique tend à s'incarner dans le droit ou, tout au moins, à inspirer ce même droit. La transition écologique apparaît ici comme une « fiction » que le droit rend opératoire en imposant en la matière un ordre des choses conforme à l'imaginaire de ceux qui produisent ce même droit¹¹⁴. Contre la logique d'exploitation économique de la bande côtière, durement confrontée aujourd'hui aux effets du réchauffement climatique, le droit dresse ainsi la barrière fragile de la transition écologique. L'analyse de ce document permet en effet d'observer qu'il reconnaît la notion même de « transition écologique » (§ 1), mais aussi qu'il fixe les mesures et les actions qu'il appartient aux autorités locales de prendre ou d'entreprendre pour assurer cette « transition » (§ 2). Autrement dit, après avoir reconnu la notion même de « transition écologique », la stratégie nationale trace en quelque sorte et dans une certaine mesure le chemin qui peut conduire à une rupture dans la façon d'aménager et de protéger la bande côtière exposée à l'intrusion marine. La SNGITC et de manière plus générale, le droit apportent ainsi des éléments de réponse à des questions sociétales récurrentes que se pose régulièrement la doctrine politique de la « transition écologique » – tout en y apportant des éléments de réponse disparates, contradictoires, voire hétéroclites – celles de savoir quel est le chemin qui peut mener à la transition écologique. Qu'il y ait ici une « déperdition » dans le passage de l'idée au droit, cela n'a rien de surprenant. D'aucuns ne manqueront pas de s'étonner et de regretter que l'idéologie se soit ainsi « émoussée » lors de son « passage au droit ». Les nécessités politiques, les contraintes du réel – plus évidentes pour le législateur ou pour le juge que pour le penseur – la technique de la formulation juridique – insusceptible de se plier à toutes les nuances d'une doctrine – font que l'idée s'appauvrit lors de son passage au droit. Retournée par le législateur et le pouvoir réglementaire, elle se dépouille d'une part de ses virtualités, de ses facettes, c'est l'évidence.

Mais là n'est peut-être pas l'essentiel. Mieux vaut tenir en effet à distance les pensées politiques ou sociologiques qui dramatisent, en la théorisant, l'opposition entre le « juridique » et « l'idéologie » ou encore le « juridique » et le « réel ». Jouer la règle contre l'idéologie ou contre le fait n'est guère plus pertinent que pourrait l'être la démarche contraire, dès lors que dans le domaine considéré, le droit contribue sans aucun doute – et

¹¹³ (DGALN), Ministère de la Transition écologique et de la cohésion des territoires, « Actualisation de la Stratégie nationale de gestion intégrée de la bande côtière (SNGIBC) », avril 2023, Inédit.

¹¹⁴ La raison artificielle semble être justement de rendre opératoire des « fictions ».

c'est ce que montrent les développements qui suivent – à la constitution d'une réalité à laquelle il donne des formes et des contenus. Dans le cas présent, le droit donne ainsi un « visage » à la transition écologique¹¹⁵. Certes, il est aisé de constater, ici aussi, les démentis que l'idéologie et les données concrètes infligent au droit analysé dans la mesure où au point d'arrivée le droit positif inspiré par la pensée politique ne correspond pas en tous points à celle-ci ou encore parce qu'il existe un décalage entre les prescriptions du droit et les faits. Reste qu'il est inconcevable d'exiger du droit ce qu'il est loisible d'attendre d'un modèle mathématique. Condamner le droit ou en faire bon marché sous prétexte de divorce ou même de décalage entre les prescriptions et les faits – ou entre la règle et l'idéologie – « c'est prêter au langage juridique une puissance démiurgique qui ne saurait être la sienne. Il n'est au pouvoir d'aucun système de droit de "tenir" les faits par anticipation, dans le réseau de ces énoncés », ou encore à se faire le serviteur fidèle d'une pensée politique. Admettre le contraire amènerait à une sorte d'"intégrisme" juridique, exigeant du droit une portée qu'il ne peut avoir. Est-il même raisonnable d'attendre du droit la copie conforme d'une idéologie ou de la réalité dans laquelle il évoluera ?

§ 1. La reconnaissance de la notion de « transition écologique »

En faisant explicitement référence à la « transition écologique », la stratégie nationale fait entrer cette notion dans les mots du droit. Le processus d'élaboration de cette stratégie a permis en effet la reconnaissance juridique de cette notion qui s'incarne désormais dans la norme.

La notion de « transition écologique » est énoncée formellement dans le Programme d'actions 2017-2019 de la stratégie nationale. D'une part, les enjeux de ce programme d'actions précisent que « la montée en puissance des politiques d'adaptation au changement climatique et d'atténuation de ses effets doit conduire à mieux considérer les questions liées : à la transition écologique et énergétique des territoires littoraux »¹¹⁶. La stratégie nationale fixe ainsi une obligation qui impose aux autorités publiques en charge de la protection, de l'aménagement et du développement du littoral de tenir compte dorénavant d'une donnée nouvelle qui n'était pas jusqu'ici appréhendée par le droit du littoral, celle de la transition écologique des territoires directement confrontés aux effets du changement climatique. D'autre part, les principes fixés par ce même programme d'actions – qui semblent s'imposer aux acteurs en charge de la gestion du trait de côte – prévoient de manière plus précise encore que :

« La gestion intégrée du trait de côte et les stratégies mises en place à cet effet doivent considérer l'ensemble des enjeux présents sur le littoral. Elles prennent en compte les trois piliers du développement durable (économie, social,

¹¹⁵ Le grand enjeu juridique de la « transition écologique » paraît ainsi porter plus sur la question de la traduction de cette pensée politique dans le droit que sur le point de savoir si cette même pensée est de nature à faire émerger de nouvelles formes de gouvernance ou à remettre en cause les grands principes de notre droit. Ces dernières interrogations n'ont d'intérêt que lorsque la « transition écologique » qu'à partir de l'instant où l'idéologie prend place sur la « scène juridique ».

¹¹⁶ Stratégie nationale de gestion intégrée du trait de côte. Programme d'actions 2017-2019. Ministère de l'Environnement, de l'Énergie et de la Mer, en charge des Relations internationales sur le climat, https://www.ecologie.gouv.fr/sites/default/files/120041_Strat%C3%A9gie%20gestion%20trait%20de%20c%C3%B4te%202017_light.pdf, p. 6-7.

environnement), la dimension culturelle (patrimoine littoral, paysages...) et la transition énergétique et écologique »¹¹⁷.

Il en résulte que les autorités publiques compétentes en matière de gestion intégrée du trait de côte et d'élaboration des stratégies locales mises en place à cet effet¹¹⁸ sont tenues en principe de « prendre en compte (...) la transition énergétique et écologique » des territoires. La stratégie nationale pose là une obligation juridique ou, tout au moins, une « ligne de conduite » qui impose aux autorités déconcentrées de l'État – DDTM et DREAL – et aux autorités décentralisées – communes et intercommunalités – d'agir dans un sens déterminé lorsque celles-ci assurent la gestion intégrée du trait de côte ou lorsqu'elles élaborent les stratégies locales en la matière : à cette occasion, elles doivent prendre en considération la transition écologique et énergétique des territoires¹¹⁹.

Quant au projet d'actualisation de la SNGITC¹²⁰ – élaboré par la Direction générale de l'aménagement, du logement et de la nature¹²¹ – il fait également explicitement référence à la notion de transition écologique lorsqu'il promeut l'émergence de projets de territoire à une échelle supra-communale ou sur de plus grands territoires, cette démarche, conduite par les acteurs de l'aménagement devant permettre aux parties prenantes de s'accorder sur une feuille de route commune dépassant les blocages locaux, les limites institutionnelles et les logiques sectorielles. Il est indiqué en ce sens que l'objectif de cette démarche « est de produire une stratégie partagée de long terme pour le développement et la transition d'un territoire et aboutissant à des actions opérationnelles »¹²².

On voit par là que l'État centralisé, « l'État jupitérien », s'appuie sur une doctrine politique pour fixer un nouveau cap en matière de gestion intégrée du recul du trait de côte – gestion qui doit dorénavant être conduite en tenant compte de la transition écologique – cette nouvelle donne s'imposant aux autorités locales dès lors qu'elle est fixée dans un acte juridique qui produit des effets de droit. En application des dispositions de l'article L. 321-16 du Code de l'environnement, les stratégies locales de gestion intégrée du trait de côte doivent en effet « mettre en œuvre les principes de la gestion du trait de côte » définis dans la stratégie nationale. Autrement dit, la notion même de transition écologique sert dorénavant de guide ou de boussole aux acteurs locaux lorsqu'ils sont amenés à planifier ou à assurer la gestion intégrée du trait de côte.

Il est ainsi frappant de constater que le droit ne borne pas à organiser la communication sociale entre les acteurs concernés par la gestion intégrée du trait de côte, il fixe aussi une « référence commune », une « matrice » – la transition écologique – qui est censée servir de point de référence dans les débats. Cette notion quitte ainsi le devant de la scène politique

¹¹⁷ Ibid. p. 8.

¹¹⁸ Sur ces stratégies locales, V. infra.

¹¹⁹ Sur le degré de normativité de ce principe, V. infra.

¹²⁰ Avril 2023, inédit.

¹²¹ (DGALN), Ministère de la Transition écologique et de la cohésion des territoires.

¹²² La DGALN propose par ailleurs des démarches d'ateliers flash qui permettent d'apporter sur le terrain une réponse et un soutien adaptés, différenciés, aux demandes formulées par les collectivités qui souhaitent s'engager dans une démarche de projet. Les demandes sont portées par le préfet de département, délégué territorial de l'ANCT et les DDT(M). L'atelier flash est une démarche partenariale, souple et ponctuelle (3 mois de travail pour le prestataire avec 2 jours sur site). Un nouvel accord cadre opérationnel déployé depuis février 2021 pour une durée de 4 ans, permet notamment d'intervenir sur le domaine pour « Accélérer les transitions écologiques et solidaires des territoires » (le terme « solidaires » renvoie ici à l'idée de Justice).

pour s'inscrire sur une autre scène, celle du « tenu pour juste ». Les rapports entre les acteurs concernés deviennent alors plus enrégimentés, ces derniers devant désormais composer avec de nouvelles exigences juridiques. Ce « passage au droit » s'accompagne d'autres effets encore, en ce sens que l'insertion de la transition écologique dans le droit fait que cette notion devient virtuellement justiciable. Existe désormais pour les autorités locales en charge de la gestion intégrée du trait de côte l'obligation d'avoir à justifier de leur comportement au regard de cette nouvelle donne juridique mais aussi l'avantage d'y puiser, en contrepartie, d'inépuisables ressources justificatrices et légitimatrices. Autrement dit, les autorités locales devront désormais argumenter au regard d'une norme à laquelle il est convenu de se tenir, laquelle leur dicte de prendre en compte la transition écologique lorsqu'ils assurent la gestion intégrée du trait de côte. À l'inverse, tant que leur comportement reste, peu ou prou, dans le cadre de cette norme ou de cette référence commune elle les met efficacement à l'abri de toute mise en cause. On voit ainsi le rapport social se transformer lorsqu'il devient juridique. Il y a une « plus-value » dans ce passage de la transition écologique au droit. En effet, la décision de déformaliser cette relation sociale, de se « passer du droit » en la matière et de revenir à la simple idéologie présenterait l'inconvénient majeur de se priver de garanties juridiques, procédurales ou substantielles et, plus encore, de s'exposer à la loi du plus fort, c'est-à-dire de celui qui est plus préoccupé par les profits financiers immédiats que procure l'urbanisation des bords de mer que par l'adaptation de ces territoires fragiles et convoités aux effets du réchauffement climatique. Cette « transition » paraît, selon toute vraisemblance, de nature à tarir la manne financière issue de la construction de résidences « les pieds dans l'eau ».

§ 2. Le droit inspiré de la transition écologique

La SNGITC ne se borne pas à reconnaître la notion même de transition écologique. Elle donne à voir également le droit inspiré par cette notion et cela à plusieurs niveaux. Tout d'abord, la stratégie nationale précise un tant soit peu les contours de la « transition écologique » en précisant ce que l'on doit entendre par ces termes. Ensuite, elle présente le mérite de tracer un chemin pour parvenir à cette transition. Enfin, l'analyse du droit issue de la SNGITC laisse entrevoir que l'important dans le domaine considéré est moins les fins que les moyens. Il n'y a pas dans cet acte juridique une description d'un avenir imaginaire, c'est-à-dire de celui que l'on aimerait ou pourrait construire. En revanche, fidèle à un mouvement contemporain, la stratégie dresse un inventaire des actions à entreprendre ou à éviter et des moyens susceptibles d'être mobilisés par les autorités locales – collectivités territoriales et services déconcentrés de l'État – pour « transiter ». Cette approche repose sur la conviction qu'un changement dans la « façon de faire », une modification en profondeur de la gestion intégrée du recul du trait de côte et une prise en considération forte des données du réel sont susceptibles d'amener à la transition des territoires. En effet, les moyens de gestion de la bande côtière sont « concrets et objectifs » – on peut comparer les manières de faire, et évaluer leur impact respectif sur la sociabilité ou sur l'environnement – et, par conséquent, un changement desdits moyens de faire peut effectivement conduire à une transition mature de nature à provoquer les bouleversements attendus.

A. L'affirmation d'un changement de paradigme

Il est communément admis que le mot "transition" charrie « une intuition nouvelle », celle selon laquelle « l'état actuel de la société ne peut *matériellement* se prolonger, qu'il est

même inéluctablement voué à disparaître (...). Le terme "transition" signale de la sorte qu'il nous faut sortir d'un état, condamné, pour accéder à un autre qui offre des caractéristiques radicalement différentes »¹²³. Cette « idée-clef » constitue l'un des principaux « fils conducteurs » de la SNGITC.

Il ressort de ce document que compte tenu du changement climatique de son accélération, de son caractère irréversible et de ses effets – à savoir une accélération de l'érosion côtière et une aggravation des risques de submersion marine – il y a lieu de « mieux considérer les questions liées à la transition écologique des territoires littoraux ». On retrouve la même idée dans la « stratégie nationale de la mer et du littoral 2030 », ce texte faisant clairement valoir dans son préambule que face au changement climatique – « qui constitue une menace systémique, pour nos économies et notre environnement avec une vulnérabilité très marquée dans les territoires ultramarins : la montée du niveau des océans et son impact sur le trait de côte, l'aggravation probable de certains risques naturels qui restent à préciser et à spatialiser » – il est nécessaire « d'agir en engageant une transition écologique et énergétique planifiée, qui permette de neutraliser notre contribution au changement climatique, de nous adapter à ses conséquences inévitables(...) ».

Il s'agit par là pour l'État centralisé de signifier aux autorités locales en charge de la gestion intégrée du trait de côte que la protection systématique des activités humaines impactées par la montée la mer ainsi que la poursuite de l'urbanisation des bords de mer ne peuvent plus matériellement se prolonger en raison des effets du réchauffement climatique et qu'il est nécessaire, par conséquent, de changer de « paradigme » en la matière¹²⁴. Autrement dit, la norme et les institutions – à travers la SNGITC ou de la stratégie nationale de la mer et du littoral – affirment « haut et fort » la nécessité de changer de paradigme et, ainsi, de passer d'un modèle « non-soutenable », marqué par le maintien voire même par l'extension de l'urbanisation dans des espaces menacés par la montée des flots ainsi que par le maintien et le renforcement systématique des ouvrages de défense contre la mer, à une transition écologique visant tout à la fois à réduire la vulnérabilité des activités humaines à ce phénomène et à "renaturer" les espaces concernés. L'État a ainsi recours au droit, par le biais de la SNGITC, afin d'obtenir un effet déterminé.

B. Le chemin à parcourir pour « transiter »

Le droit n'est pas seulement mobilisé par l'État pour fixer un nouveau cap à la gestion intégrée du trait de côte, laquelle doit désormais être « transi-compatible ». La SNGITC donne à voir également que cet instrument juridique a été utilisé par l'État pour fixer des principes, des recommandations, des orientations et des objectifs qui doivent guider les autorités locales qui s'engagent dans la transition écologique ou, tout au moins, dans l'adaptation des territoires les plus exposés à la montée de la mer. La généralité de la stratégie nationale n'empêche pas ici un défaut de précision ou de finesse. Les principes et les recommandations édictés par ce document tendent à dire le plus en un minimum de mots, c'est-à-dire visent le plus grand nombre de situations possibles, sans s'abimer dans la contingence du particulier. L'objectif recherché – même s'il n'est pas toujours atteint – est de ciseler des principes et des recommandations robustes et opératoires qui soient en même

¹²³ L'âge de la transition. En route pour la reconversion écologique, sous. la dir. de D. Bourg, A. Kaufmann, D. Méda, op. cit., p. 10.

¹²⁴ V. en ce sens les développements qui suivent.

temps suffisamment souples pour permettre aux autorités locales de les adapter à la situation présente ou de les actualiser¹²⁵.

1° Éviter la défense systématique contre la mer

Éviter la défense systématique contre la mer implique non pas seulement de démanteler progressivement les ouvrages de défense contre la mer mais aussi d'assurer une gestion souple de la bande côtière fondée moins sur l'artificialisation du trait de côte que par la mise en place de solutions d'adaptation fondée sur la nature.

a) Démanteler progressivement les ouvrages de défense en dur

Dans le cadre légal qui est désormais celui de la SNGITC, l'État acte un changement de paradigme qui consiste à abandonner un modèle qui consistait jusqu'à présent à faire prévaloir les ouvrages de défense contre la mer. Parce que le littoral est un géosystème dynamique et que le trait de côte est naturellement mobile, le principe n° 1 de la SNGITC affirme :

« Il faut accompagner le changement de paradigme : éviter la « défense systématique contre la mer » et développer des systèmes d'adaptation raisonnés pour la protection et la recomposition spatiale du littoral en évitant l'artificialisation du trait de côte ».

Le projet d'actualisation de la stratégie nationale confirme ce principe tout en le rendant plus contraignant ou, en d'autres termes, en cherchant à renforcer son degré de positivité :

« Le littoral est un géosystème dynamique. Compte tenu de sa mobilité naturelle et de la non-durabilité des systèmes de défense contre la mer et de fixation du trait de côte, il est nécessaire de poursuivre l'accompagnement et le développement des systèmes d'adaptation raisonnés et flexibles dans le temps, en limitant l'artificialisation du trait de côte ».

La reconnaissance de ce principe témoigne de la volonté de l'État centralisé de rompre avec le mode actuel d'aménagement et de protection des bords de mer. On sait que l'exploitation du littoral, puis son urbanisation relativement récente, pour l'essentiel au XX^e siècle, et particulièrement depuis les années 1970, n'ont été possibles que parce que ce modèle de développement a été accompagné par la construction de défenses « lourdes » face à la mer, tels que les enrochements, les digues, les brise-lames, les perrés et les épis, dont l'efficacité n'était toujours démontrée. La prise de conscience croissante des limites de la protection contre l'avancée de la mer ainsi que le caractère irréversible du recul du trait de côte ont conduit à changer de regard, et la stratégie nationale de gestion intégrée du trait de côte (SNGITC), élaborée en 2012 et réactualisée en 2017, se fait l'écho de cette évolution dans la façon de penser la gestion des littoraux les plus impactés par l'érosion côtière.

L'autre intérêt de la stratégie nationale est qu'elle précise également les contours de ce changement de paradigme.

Éviter la défense systématique contre la mer ne signifie pas mettre en place un modèle de gestion qui conduirait à programmer le démantèlement de tous les ouvrages de protection contre la mer, c'est-à-dire opter pour une solution radicale et utopique qui ne tiendrait pas compte des données du réel. Les orientations fixées dans la stratégie nationale paraissent moins ambitieuses mais plus subtiles : elles tendent à épouser la réalité d'un monde littoral

¹²⁵ Sur la force normative de ces principes et recommandations, V. les développements qui suivent.

étroitement dépendant des ouvrages de défense en suggérant le maintien temporaire de ces ouvrages dans les zones à forts enjeux anthropiques. Ainsi, la recommandation stratégique n° 5 de la SNGITC suggère la fixation du trait de côte, par la conservation, la modification d'ouvrages de défense côtière essentiellement dans le cas de zones à très forts enjeux. N'empêche que, dans cette situation, si la volonté de « transiter » n'est pas mise de côté puisque cette même recommandation préconise que ces opérations de protection artificialisant fortement le trait de côte fassent l'objet d'une étude en vue d'évaluer les alternatives à cette solution et qu'elles soient conçues en tenant compte, dans tous les cas, de la question de la relocalisation des activités humaines à moyen ou long terme et de celle de l'effacement progressif desdits ouvrages. Sur ce point, le projet d'actualisation de la SNGITC tend à « durcir » cette recommandation en imposant aux autorités compétentes de mener une réflexion plus approfondie sur l'effacement progressif des ouvrages, laquelle pourrait à terme conditionner l'obtention d'autorisation d'occupation du domaine public maritime naturel :

« Les opérations de construction, de renforcement ou d'entretien de tout ouvrage de défense contre la mer doivent systématiquement être comparées à une option de recomposition spatiale du territoire et s'accompagner d'une réflexion de sa pérennité à différentes échelles temporelles (moyen et long voire très long terme).

La réalisation de cet exercice comparatif et de réflexions intégrant une projection de l'atteinte des limites de l'ouvrage pourra conditionner la délivrance d'autorisation d'occupation du DPM naturel délivrées par les préfets »¹²⁶.

On voit ainsi comment le droit administratif des biens est susceptible d'évoluer pour favoriser la transition écologique, l'idée étant dans le cas présent de subordonner l'obtention des autorisations d'occupation du domaine public maritime naturel à des conditions plus rigoureuses dont l'application serait de nature à favoriser la transition des territoires. Ces dispositions sont d'ailleurs fortement ancrées dans la réalité puisqu'il ressort de bon nombre d'entretiens que les services de l'État usent d'ores et déjà de cette procédure comme levier – pour ne pas dire plus – pour inciter les communes et les intercommunalités à opter pour une solution différente de celle qui consisterait à renforcer ou à construire des ouvrages de défense, ou encore à élaborer des stratégies locales de gestion intégrée du trait de côte¹²⁷.

b) Assurer une gestion privilégiant les solutions fondées sur la nature

Le principe n° 1 de la stratégie nationale, tel qu'il ressort du projet d'actualisation de ce document, dispose également qu'il est :

« nécessaire de poursuivre l'accompagnement et le développement des systèmes d'adaptation raisonnés et flexibles dans le temps, en limitant l'artificialisation du trait de côte ».

À cette fin, ce même projet d'actualisation recommande de « privilégier (...) le développement des solutions d'adaptation fondées sur la nature ». Il y a là une avancée plutôt favorable à la transition écologique des territoires dans la mesure où la version en vigueur de la SNGITC se borne à « Inciter à l'expérimentation et à l'innovation en privilégiant des méthodes et des techniques de gestion souple »¹²⁸. Celles-ci peuvent consister à « laisser-

¹²⁶ Page 19 du projet, inédit.

¹²⁷ V. les développements sur les SLGITC.

¹²⁸ Recommandation n° 6, p. 9.

faire », c'est-à-dire à suivre l'évolution naturelle du trait de côte lorsque les enjeux liés aux activités humaines ne justifient pas une action de gestion ou à intervenir de manière limitée afin d'accompagner les processus naturels, sachant que les rechargements sédimentaires doivent cesser à terme.

Le projet d'actualisation de la stratégie nationale est à la fois plus précis et plus prescriptif sur cette question, l'idée étant ici de promouvoir plus fermement les solutions fondées sur la nature (SFN) ainsi que les alternatives à la fixation du trait de côte. Pour justifier ce choix visant à compléter le droit issu de la SNGITC, le projet d'actualisation souligne d'abord l'intérêt de la SFN en s'appuyant sur le deuxième volet du sixième rapport du GIEC qui souligne que :

« la restauration des écosystèmes de végétation côtière, comme les mangroves, les marais maritimes et les herbiers (« carbone bleu »), pourrait atténuer le changement climatique en augmentant l'absorption et le stockage de carbone à raison de 0,5 % des émissions mondiales annuelles actuelles (degré de confiance moyen). [...] Conjuguées, ces mesures offrent également de multiples autres avantages, comme une protection renforcée contre les tempêtes et une amélioration de la qualité de l'eau, de la biodiversité et des ressources pour la pêche ».

Sûr de l'intérêt de ces solutions fondées sur la nature – et, de plus, préconisées par le Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat – le projet d'actualisation de la SNGITC pose ensuite une obligation qui s'imposerait aux autorités décentralisées en charge de l'élaboration des stratégies locales de gestion intégrée du trait de côte :

« Les stratégies locales devront toujours rappeler le rôle primordial des écosystèmes littoraux (plages, dunes, marais et prés-salés, estuaires, lagunes littorales, herbiers, mangroves et récifs coralliens) qui présentent le double bénéfice de l'atténuation temporaire des phénomènes de recul du trait de côte et de la préservation de la biodiversité, en respect des engagements de la France dans le cadre de la directive-cadre stratégie pour le milieu marin (DCSMM) et de la directive habitats-faune-flore (DHFF) ».

Il s'agit par là de sensibiliser les élus locaux et de les « faire venir » vers des solutions d'adaptation des territoires fondées sur la nature et non sur les défenses en dur. Les rapports du GIEC ainsi que les exigences du droit de l'Union européenne apparaissent parallèlement comme une source dans laquelle vient puiser la SNGITC.

D'une manière plus globale, le projet d'actualisation de la SNGITC entend que les solutions fondées sur la nature soient :

- « systématiquement intégrées aux réflexions sur tous les projets d'adaptation et être envisagées en priorité dans le respect de la séquence « éviter, réduire, compenser » (ERC) ;
- définies et mises en œuvre à l'échelle des territoires afin d'être efficaces et de produire des résultats significatifs ».

Les SFN doivent également :

« tenir compte des projections climatiques réalisées au niveau local et de leur impact sur la biodiversité¹²⁹ ;

faire l'objet de chiffrages de leurs retombées économiques, sociales et environnementales, pour appuyer leur légitimité et leur crédibilité en tant que solution d'adaptation au changement climatique »¹³⁰.

La mise en place de méthodes et de techniques de gestion souple du trait de côte doit être complétée par des mesures visant à protéger les écosystèmes côtiers – zones humides, cordons dunaires, mangroves, récifs coralliens... – qui constituent des espaces de dissipation de l'énergie de la mer et contribuent à limiter l'impact des risques littoraux sur les activités et les biens¹³¹.

2° Maîtriser fortement l'urbanisation dans les secteurs soumis aux risques

a) Principe et exceptions

Le deuxième pilier de la transition écologique, tel qu'il ressort de la SNGITC, est la maîtrise de l'urbanisation dans les secteurs exposés au recul du trait de côte à court, moyen et long terme. Autrement dit, la transition écologique des territoires ce n'est pas seulement « éviter la défense systématique contre la mer » et « la fixation du trait de côte », c'est aussi faire en sorte que des constructions, des bâtiments, des installations, des ouvrages publics ne soient plus à l'avenir édifiés dans des espaces qui sont voués à disparaître sous les flots. Le principe n° 2 fixé par la stratégie nationale précise en ce sens que « l'urbanisation dans les secteurs soumis aux risques littoraux doit être fortement maîtrisée ». Le projet d'actualisation de la SNGITC ajoute que cette maîtrise de l'urbanisation doit être assurée, « en particulier dans les zones les plus exposées ».

Reste que le droit issu de la stratégie nationale et de la loi Climat et résilience donne à voir en la matière un droit moins restrictif que celui qu'exigerait une « transition dogmatique », en ce sens que s'il prône effectivement la maîtrise de l'urbanisation dans les espaces exposés à l'intrusion marine, il fixe également des exceptions à la règle de l'inconstructibilité dans ces zones vouées à être submergées par la mer. D'une part, le principe n° 3 du projet d'actualisation de la SNGITC ne pose pas une interdiction absolue des aménagements et des activités humaines dans les espaces exposés puisque, sous certaines conditions, de telles opérations pourraient être autorisées :

« Le développement d'activités et la réalisation de nouveaux aménagements sur le littoral, y compris dans les zones exposées aux risques littoraux, ne peuvent être considérés qu'à la condition de réduire la vulnérabilité globale des territoires littoraux et d'en améliorer la résilience ».

¹²⁹ Ainsi, l'investissement dans des SFN doit intégrer la question de la compatibilité des espèces et écosystèmes mobilisés (en particulier pour celles à longue durée de vie) avec le climat régional et ses évolutions prévisibles.

¹³⁰ Ce chiffrage sera indispensable pour permettre le calcul d'un rapport entre le coût et les bénéfices des différentes options, et notamment de celles reposant sur l'investissement et l'entretien d'infrastructures grises (ouvrages de défense) ou de nouvelles technologies.

¹³¹ Recommandation stratégique n° 7.

D'autre part, la loi Climat et résilience, n'interdit pas non plus de manière absolue les constructions dans les zones exposées à l'intrusion marine¹³². Comme le montre l'analyse de ce texte¹³³, la loi autorise les constructions dans les zones exposées au recul du trait de côte à un horizon compris entre trente et cent ans, sous réserve que le constructeur s'engage à démolir la construction à ses frais lorsque le recul du trait de côte est tel que la sécurité des personnes ne pourra plus être assurée au-delà d'une durée de trois ans.

On voit ainsi, une fois de plus, que la transition écologique issue des textes s'apparente davantage à une « *soft ecological transition* » qu'à une « *hard ecological transition* ». La volonté de « ménager » les collectivités territoriales et de favoriser l'acceptabilité sociale de la transition a amené ainsi le législateur et le pouvoir réglementaire à porter des « coups de canif » à l'idéologie de la transition écologique laquelle se caractérise, pour certains, par un changement radical de modèle ou, en d'autres termes, « par une transformation profonde des systèmes »¹³⁴.

b) « Rappel à l'ordre » des Chambres régionales des comptes

Reste que ces « exceptions » paraissent comme les derniers vestiges d'un combat d'arrière-garde – d'une lutte menée avec le seul espoir de retarder des changements jugés inévitables en raison des effets du réchauffement climatique – tant les principes de la transition écologique et de la recomposition spatiale des territoires sont désormais irrévocablement acquis et tant ceux-ci ont dorénavant vocation à irradier en profondeur l'ensemble du droit du littoral, qu'il s'agisse du droit légiféré, du droit réglementaire ou du droit jurisprudentiel. Les observations de la chambre régionale des comptes des Pays de la Loire, dans un rapport en date du 29 décembre 2023, sont tout à fait symptomatiques de ces transformations. Ainsi, s'appuyant sur les recommandations de la SNGITC, la juridiction n'hésite pas à faire remarquer à la communauté d'agglomération de la presqu'île de Guérande atlantique et aux communes de Piriac-sur-Mer et du Pouliguen que la maîtrise de l'urbanisation n'est pas suffisamment assurée dans les zones exposées aux effets de l'érosion côtière, montrant ainsi clairement la portée normative de ce texte :

« La stratégie nationale de gestion du trait de côte recommande d'intégrer la mobilité du trait de côte dans les documents de planification. Cette approche intégrée du risque d'érosion côtière est également promue par le nouveau Schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité du territoire (SRADDET) de la région Pays de la Loire ainsi que par la loi du 22 août 2021, dite « climat et résilience ». L'examen des plans locaux d'urbanisme des communes de Piriac-sur-Mer et du Pouliguen, qui sont les plus touchées par le risque d'érosion côtière au sein de l'agglomération du point de vue des enjeux menacés, révèle toutefois que le règlement et le zonage de ces plans se bornent à prendre acte des interdictions et restrictions d'urbanisme posées par le plan de prévention des risques littoraux mais ne s'approprient pas la problématique du recul du trait

¹³² C. urb., art. L. 121-22-4 et L. 121-22-5.

¹³³ V. infra.

¹³⁴ Commissariat général au développement durable, « La transition. Analyse d'un concept », juin 2017, <https://www.ecologie.gouv.fr/sites/default/files/Th%C3%A9matique%20-%20Transition%20-%20Analyse%20d%27un%20concept.pdf>

Pour une vision plus souple de la transition, P. Chabot, L'âge des transitions, PUF 2015.

de côte, laquelle n'est donc pas réellement intégrée dans leur politique d'aménagement et d'urbanisme.

Par ailleurs, le contrôle d'un échantillon d'autorisations d'urbanisme délivrées par ces deux communes démontre que ces dernières ont aggravé l'exposition de leur territoire au risque d'érosion côtière en autorisant des travaux dans des zones où le trait de côte recule. De telles autorisations ont parfois été délivrées de façon irrégulière. Pendant la période sous revue, la commune du Pouliguen a ainsi autorisé l'extension d'une maison d'habitation sur la pointe de Penchâteau alors que cette maison était située dans la bande d'érosion côtière et que de tels travaux n'étaient dès lors pas autorisés par le PPRL de la Presqu'île Guérandaise – Saint Nazaire, qui interdit en effet les projets d'urbanisme qui ont pour effet d'augmenter l'intensité du risque à l'égard de la population »¹³⁵.

On voit ainsi les idées de la transition écologique irriguer le droit mais aussi le juge, lui-même, tirer parti de ce droit puisque la Chambre régionale des comptes, se fondant sur les recommandations de la SNGITC, tire du principe de la maîtrise de l'urbanisation une solution primordiale pour la transition écologique des territoires.

3° Prendre en compte l'ensemble des enjeux territoriaux

Assurer la recomposition spatiale des territoires et leur transition écologique implique également de prendre en compte l'ensemble des enjeux territoriaux, ne serait-ce que pour décider si, dans certaines circonstances, il convient d'assurer la délocalisation des activités humaines ou si, au contraire, il est nécessaire de mettre en œuvre des mesures transitoires, comme le renforcement des défenses contre la mer, dans l'attente d'une recomposition spatiale. Aussi le principe 5, tel qu'il est rédigé dans le projet d'actualisation de la SNGITC dispose-t-il que :

« L'ensemble des enjeux des territoires exposés (agricoles, économiques, sociaux, environnementaux, culturels, paysagers, énergétiques, etc.) doivent être pris en compte pour définir des stratégies cohérentes et coordonnées ».

On regrettera que ce projet d'actualisation abroge la seconde phrase du principe n° 5 qui faisait explicitement référence à la transition écologique en imposant que la gestion intégrée du trait de côte prenne en compte cette notion :

« La gestion intégrée du trait de côte et les stratégies mises en place à cet effet doivent considérer l'ensemble des enjeux présents sur le littoral. Elles prennent en compte les trois piliers du développement durable (économie, social, environnement), la dimension culturelle (patrimoine littoral, paysages...) et la transition énergétique et écologique ».

4° Engager une transition écologique planifiée

Le chemin qui mène à la recomposition spatiale des territoires menacés par la mer implique également que les autorités locales engagent une transition écologique planifiée qui permette aux territoires concernés de s'adapter aux conséquences inévitables du changement climatique. Ainsi, les principes 2 et 4 de la SNGITC incitent fortement les

¹³⁵ Chambre régionale des comptes Pays de la Loire, Rapport d'observations définitives et ses réponses, « La gestion du trait de côte. Communauté d'agglomération de la presqu'île de Guérande atlantique (Cap Atlantique), Commune de Piriac-sur-Mer, Commune du Pouliguen, Exercices 2011 et suivants », 19 décembre 2023, p. 53.

communes et les intercommunalités à intégrer cette question, d'une part, dans la planification urbaine et, en particulier, dans les plans locaux d'urbanisme et dans les schémas de cohérence territoriale et, d'autre part, dans les plans de prévention des risques naturels prévisibles et, plus précisément, dans les plans de prévention des risques littoraux et dans les plans de prévention des risques d'inondation. L'intégration de ces préoccupations nouvelles, qui doit participer à la transition écologique des territoires, doit se faire à un double niveau.

a) Intégrer l'évolution du trait de côte dans la planification et les politiques

Tout d'abord, le principe n° 4, précisé par le projet d'actualisation de la SNGITC, marque la nécessité d'intégrer ou de prendre en compte dans les documents d'urbanisme et dans la planification environnementale les zones exposées au recul du trait de côte en se fondant sur des études scientifiques, seules à même de cerner ce phénomène :

« L'évolution du trait de côte et l'ensemble des aléas naturels littoraux (érosion, submersions, inondations côtières, remontée de nappe phréatique...) doivent être intégrés ou pris en compte dans l'ensemble des politiques publiques existantes sur les territoires littoraux et dans les documents de planification (aménagement/urbanisme, gestion des milieux, prévention des risques, continuités écologiques...) »¹³⁶.

On voit par là que la transition des territoires dont s'agit nécessite aussi de bien connaître les zones exposées au risque pour pouvoir anticiper les phénomènes d'érosion côtière et de submersion marine.

b) Planifier la recomposition spatiale

Quant au principe n° 2, il révèle qu'il ne suffit pas pour faire transiter les territoires de constater et de projeter l'élévation du niveau de la mer : il faut également en tirer les conséquences dès lors que ce phénomène nécessite de s'interroger sur le devenir des activités humaines appelées à disparaître. Aussi ce principe, dont les termes ont été précisés par le projet d'actualisation de la stratégie nationale, indique clairement qu'il est indispensable que la planification urbaine programme dès à présent la recomposition spatiale des territoires :

« Compte tenu des changements climatiques, de leur accélération et de leur caractère irréversible, il est indispensable de planifier dès à présent la recomposition spatiale du littoral pour maîtriser à long terme l'occupation du rivage de la mer dans les territoires exposés aux aléas, en identifiant le cas échéant les conditions de la relocalisation des activités, biens et usages, et en mettant en œuvre des mesures transitoires ».

Quant à la stratégie nationale « en vigueur », elle stipule que :

« Pour anticiper l'urgence de demain et maîtriser à long terme l'occupation du rivage de la mer dans les territoires exposés aux aléas naturels littoraux, il est indispensable de planifier dès à présent la recomposition spatiale du littoral et, lorsque cela est nécessaire, la relocalisation des activités, des biens et des usages, et d'identifier les mesures transitoires à mettre en œuvre ».

¹³⁶ Moins précis, le principe n° 4 de la SNGITC en vigueur indique : « La mobilité du trait de côte et l'ensemble des aléas naturels littoraux doivent être intégrés ou pris en compte dans l'ensemble des politiques publiques existantes sur les territoires littoraux et dans les documents de planification (prévention des risques, urbanisme, gestion des milieux, continuités écologiques...) ».

c) Un « droit vert »

Les principes n° 4 et n° 2 de la stratégie nationale tracent ainsi une « ligne de conduite » à suivre pour les autorités locales en charge de la planification urbaine et de la planification environnementale, qu'il s'agisse d'ailleurs des autorités décentralisées ou des autorités déconcentrées de l'État. Il s'agit ici de connaître les zones exposées au risque, mais aussi de planifier la « transition », laquelle prend ici la forme d'une « recomposition spatiale du littoral pour maîtriser à long terme l'occupation du rivage de la mer dans les territoires exposés » à l'intrusion marine. Autrement dit, la planification urbaine doit intégrer l'évolution du recul du trait de côte et, parallèlement, anticiper la relocalisation des activités, des biens et des usages comme alternative à la fixation du trait de côte.

L'analyse de ces deux principes nous renseigne *in fine* sur le mode de « fabrication » du droit dans lequel gravite la transition écologique. On s'aperçoit en effet que cette normativité, élaborée bien avant la loi du 22 août 2021, sera reprise en grande partie par cette loi Climat et résilience. On verra plus loin que c'est la loi, elle-même, qui impose désormais aux documents d'urbanisme de délimiter les zones exposées au recul du trait de côte, mais aussi de prévoir les conditions de relocalisation des activités, biens et usages menacés par l'intrusion marine. On constate ainsi que le « droit souple » fixé dans la SNGITC sert de source d'inspiration, de point de référence, pour déterminer le contenu de la loi. Ce « droit vert » sert alors de point de référence pour donner consistance à des règles législatives.

5° Connaître, partager l'information et sensibiliser

L'idéologie de la transition écologique paraît d'autant plus s'incarner dans le droit issu de la stratégie nationale de gestion intégrée du trait de côte que ce document vise à faire en sorte que la recomposition spatiale des territoires soit soumise à un débat démocratique impliquant l'ensemble des acteurs de la société. Ce document met ainsi l'accent sur la nécessité d'une mise en mouvement coordonnée de l'ensemble de ces acteurs afin que la transition de ces territoires devienne un objectif partagé.

a) Connaissance scientifique du phénomène et de ses conséquences

Cette volonté d'impliquer et d'entraîner l'ensemble des acteurs de la société – ce qui représente un enjeu fort de démocratie, inscrit dans l'idéologie même de la transition écologique¹³⁷ – nécessite qu'au préalable les autorités publiques disposent d'une parfaite connaissance de l'aléa érosion côtière. Il s'agit là, à tout point de vue, d'une exigence fondamentale : la recomposition des territoires menacés par la montée de la mer et, de manière plus générale, la gestion du recul du trait de côte et la planification de celle-ci ne peuvent avoir de sens que dans la mesure où il existe une information scientifique fiable sur l'aléa érosion côtière. Ce n'est qu'une fois que cette information aura été recueillie qu'il est possible de débattre de la transition des territoires concernés et de sensibiliser les élus locaux et les populations concernées à la montée de mer et à ses conséquences. Comme le souligne à juste titre le projet d'actualisation de la stratégie nationale :

« L'amélioration progressive de la connaissance dans ses multiples dimensions (recul du trait de côte, conséquences sociales, économiques, environnementales, information des élus et des citoyens) est une nécessité incontournable pour

¹³⁷ V. Par exemple, Commissariat général au développement durable, « La transition. Analyse d'un concept », juin 2017, <https://www.ecologie.gouv.fr/sites/default/files/Th%C3%A9ma%20-%20Transition%20-%20Analyse%20d%27un%20concept.pdf>.

permettre la responsabilisation des acteurs du littoral par l'appropriation d'un risque dont la réalité et l'ampleur demeurent insuffisamment perçues »¹³⁸.

Il n'est donc pas surprenant que le principe n° 7 du projet d'actualisation de la SNGITC insiste sur ce point :

« L'augmentation de la fréquence et de l'intensité de certains phénomènes climatiques et l'élévation du niveau de la mer impliquent une nécessaire anticipation de l'évolution des phénomènes physiques littoraux s'appuyant sur une connaissance approfondie, pour chaque territoire, du fonctionnement actuel des écosystèmes, complétée par des projections de leurs éventuelles transformations à court, moyen et long terme ».

Quant à la SNGITC en vigueur, si elle ne se borne pas à indiquer de manière succincte dans le principe n° 8 que « les données de connaissance des écosystèmes côtiers et les perspectives de leur évolution doivent être partagées avec l'ensemble des acteurs et de la population », elle fixe aussi tout un ensemble d'actions bien plus précises dont le but est justement de faire en sorte que soit « développée et partagée la connaissance sur le trait de côte », lesdites actions consistant à :

- mettre en place le réseau national des observatoires du trait de côte dont fait partie l'observatoire régional des risques côtiers en Pays de la Loire ;
- améliorer à l'échelle nationale la connaissance du recul du trait de côte et des enjeux potentiellement impactés ;
- développer la connaissance de la dynamique littorale.

Nous verrons cependant, dans les développements consacrés aux stratégies locales de gestion intégrée du trait de côte, que la mise en œuvre concrète de ce principe qui impose de développer et de partager la connaissance scientifique sur le recul du trait de côte soulève des difficultés toutes particulières, ce qui est de nature à freiner l'engagement des parties prenantes dans l'élaboration des stratégies locales, dans la délimitation des zones exposées au recul du trait de côte ou encore dans des projets de recomposition spatiale des territoires.

b) Information et sensibilisation des élus locaux et des populations concernés

S'agissant de l'information et de la sensibilisation des élus locaux et des populations concernées, le droit issu de la SNGITC « en vigueur » est loin, en revanche, de faire preuve de précision ou de finesse. On n'a pas ici, selon nous, de définition robuste et un tant soit peu précise – du moins dans la stratégie nationale – qui fixerait un cap pour permettre aux destinataires de s'en saisir de manière opératoire. Le principe n° 8 se borne à indiquer que :

« Les données de connaissance des écosystèmes côtiers et les perspectives de leur évolution doivent être partagées avec l'ensemble des acteurs et de la population ».

Le projet d'actualisation de la SNGITC n'est guère plus précis, s'agissant de ce principe n° 8 puisqu'il y est repris quasiment à l'identique :

« Les données relatives au trait de côte et au fonctionnement des écosystèmes littoraux et les perspectives de leur évolution doivent être partagées avec l'ensemble des acteurs du littoral et la population »

¹³⁸ P. 3.

Il n'y a en revanche aucune indication sur ce que peut recouvrir cette obligation, sur la façon dont cette information peut être partagée avec les populations et les élus locaux concernés, sauf à recourir à des plates-formes numériques pour diffuser ladite connaissance.

D'un côté, le droit donne à voir que le développement et le partage des connaissances sur l'élévation du niveau marin et de ses conséquences pour les activités humaines sont une nécessité pour relever les défis de l'adaptation et de la transition des territoires avec succès. Il s'agit là d'une condition indispensable pour :

- améliorer la qualité de la décision publique et contribuer à sa légitimité démocratique ;
- garantir une acceptation sociale du caractère désormais inéluctable des changements en cours et des adaptations qu'impliquent ces évolutions ;
- sensibiliser et éduquer le public ainsi que les décideurs publics et privés ;
- améliorer et diversifier l'information environnementale.

D'un autre côté, l'analyse du droit donne aussi à voir les difficultés à organiser le développement et le partage des connaissances sur la montée de la mer et ses effets directs sur les activités humaines. S'il ressort du principe n° 8 susvisé qu'il est essentiel de communiquer, d'éduquer et de faire participer la société civile pour diffuser les connaissances et accroître les sources d'acquisition, et en particulier, via la promotion de processus participatifs, en revanche, la SNGITC en vigueur et, par là même, le droit qu'elle édicte, ne posent pas une « ligne de conduite » précise en la matière. Aussi, comme on le constatera lors de l'examen de l'élaboration des stratégies locales, les initiatives prises en la matière par les autorités locales paraissent-elles insuffisantes, quelque peu désordonnées et différentes d'un territoire à l'autre. C'est dire que, pour l'heure, le droit ne joue pas le rôle qui pourrait être le sien, celui de servir la communication sociale, de stimuler les échanges et de favoriser les mises en relation.

Face à cette situation, il n'est pas surprenant de constater que le projet d'actualisation de la SNGITC cherche justement à fixer différentes mesures pour guider les conduites en la matière. Ce document rappelle d'abord la nécessité d'assurer une « diffusion didactique de la connaissance » :

« La diffusion de la connaissance à des niveaux adaptés aux cibles identifiées est nécessaire pour une appréhension efficace de l'impact des effets du changement climatique sur le littoral, en particulier par :

- Les populations exposées ;
- Les acteurs locaux qui portent les politiques d'aménagement ;
- Les autorités compétentes en matière de « défense contre la mer » au titre de la « gestion des milieux aquatiques et prévention des inondations » (GEMAPI) ».

Il préconise ensuite un certain nombre de mesures pour rendre les données accessibles et cela toujours dans le but de renforcer la compréhension et l'appropriation des problématiques et des enjeux de l'adaptation au changement climatique :

« L'accès aux données, à des niveaux adaptés selon les publics (citoyens, décideurs publics, associations, techniciens, chercheurs, etc.), constitue un enjeu central pour l'appropriation des problématiques, la compréhension des enjeux, et la définition de stratégies et d'actions d'adaptation. En conséquence, il importe

d'améliorer et de renforcer la diffusion et la valorisation des données, notamment via la plate-forme nationale Géolittoral, sur les réseaux d'échange et sur d'autres plateformes nationales ou locales, notamment des observatoires régionaux et locaux du trait de côte ».

§ 3. Une conception « libérale » et réaliste de la transition écologique

Les développements précédents révèlent que la stratégie nationale est un des principaux processus juridiques par lequel l'idéologie de la transition écologique tend à s'incarner dans la « règle » ou, tout au moins, dans le droit. Dans une certaine mesure, ce document met en relief les idées de la transition écologique – et il en donne un contenu qui ne manque pas de cohérence – même si l'on sait bien que la SNGITC a été inspirée par d'autres pensées politiques. On observe néanmoins une certaine infidélité du droit à son « idée-mère », celui-ci étant insusceptible de se plier à toutes les nuances d'une doctrine politique. Ainsi, on verra plus loin que la transition écologique issue de la stratégie nationale est moins une *hard ecological transition* qu'une *soft ecological transition*. Les normes et les institutions ne contribuent pas ici à soutenir indéfectiblement la mise en place d'une *hard ecological transition* consistant à passer d'un modèle « non-soutenable », marqué par le maintien voire même par l'extension de l'urbanisation dans des espaces menacés par la montée des flots ainsi que par la construction d'ouvrages de défense contre la mer, à une transition visant tout à la fois à supprimer les ouvrages dont s'agit, à réduire de manière drastique la vulnérabilité des activités humaines à ce phénomène et à "renaturer" les espaces concernés. Le résultat est en quelque sorte plus modeste et s'apparente davantage à une « transition souple », non dogmatique.

Plusieurs raisons peuvent être avancées pour expliquer ce décalage entre la pensée politique et sa traduction juridique. Il y a d'abord la technique de la formulation juridique. L'idée ne peut passer dans le droit qu'en prenant le sens que requiert la règle, le principe ou même la recommandation. Dès lors que le droit est fait pour tracer des « lignes de conduite », il faut que les destinataires sachent ce qu'ils peuvent ou non entreprendre : c'est la condition, pour eux, de toute entreprise. Comme le relevait le professeur Jean Rivero, « là où la règle, incertaine, réserve à l'arbitraire du juge, ou de l'administration un trop large champ, la surprise, pour le particulier, est toujours possible ; et l'angoisse est l'état normal du sujet d'un système juridique où la frontière du licite et de l'illicite demeure dans la brume »¹³⁹. Ensuite, n'est pas non plus étranger à ce décalage entre pensée politique et droit, la volonté de l'État centralisé de ménager les activités humaines existantes dans la bande côtière et, ainsi, de favoriser l'acceptabilité des premières mesures susceptibles de conduire vers la transition écologique des territoires. On voit par là que pour procéder à la « fabrication » du droit de la transition écologique, pour faire en sorte que les sociétés locales prennent ce chemin, ce n'est pas assez de connaître l'idéologie et le droit, il faut savoir en outre l'effet que cette normativité est susceptible de produire sur les destinataires de la « règle ». Ainsi, il y a aussi, dans l'attitude des auteurs de la SNGITC, le sens des réalités sociales. L'urbanisation de la bande côtière, les activités agricoles dans les polders, la conchyliculture, les différents aménagements publics et privés liés au « tourisme bleu » sont autant de réalités que les autorités publiques ne peuvent ignorer. Rejeter totalement ces données paraît

¹³⁹ J. Rivero, De l'idéologie à la règle de droit : la notion de laïcité dans la jurisprudence administrative, in « La laïcité », PUF, Paris, 1960, p. 263.

inconcevable, sauf à déchirer le tissu social qui repose sur ces différentes activités. Aussi la forme que le droit donne à la transition écologique est-elle une transition écologique libérale, une transition écologique respectueuse du réel et qui en épouse les contours. Attaquer le mode de développement en place est très certainement nécessaire parce qu'il n'est plus en harmonie avec un phénomène naturel inéluctable. On aurait tort cependant de penser que le système actuel peut disparaître en entier et dans l'immédiat. Il doit seulement se mettre en accord avec ce phénomène naturel.

SECTION 2. UNE JURIDICITE EN « DEMI-TEINTE »

Mais les mesures issues de la stratégie nationale, est-ce vraiment du droit ? Ce document a-t-il quelque chose à voir avec ce que nous appelons communément le droit ? La SNGITC prend-elle place sur la « scène juridique » ?

D'une manière générale, il ressort des réponses apportées à ces interrogations que la stratégie nationale n'a pas pour ambition première d'installer ses destinataires dans une règle qui leur imposerait la transition écologique, mais plutôt de suggérer à ceux-ci un état d'esprit qui devrait les conduire dans cette voie nouvelle. Autrement dit, la stratégie nationale est, à la fois, réforme matérielle et réforme mentale en ce sens que son application repose aussi sur la persuasion.

§ 1. Reconnaissance de la SNGITC par la loi « Climat et résilience »

A. Article 237 de la loi (C. env., art. L. 321-13 A)

Jusqu'à la loi Climat et résilience, il était permis de douter de la juridicité même de la SNGITC et, par là même, de la notion de « transition écologique » et des mesures qui y figurent. La stratégie nationale paraissait dépourvue de toute valeur normative et, de la sorte, elle semblait relever d'un mode juridique mineur, celle-ci ne bénéficiant d'aucun fondement légal, sauf celui d'avoir été approuvé par la ministre de l'Environnement, de l'Énergie et de la Mer, en charge des relations internationales sur le climat. Autrement dit, elle ne créait du droit que de manière indirecte ou différée et laissait aux autorités chargées de sa mise en œuvre le pouvoir, large, d'y déroger, voire de ne pas l'appliquer. L'État – soucieux de valoriser la recomposition spatiale des territoires sans heurter frontalement les intérêts économiques susceptibles d'être durement affectés par la transition – hésitait ainsi à conférer une trop grande rigidité à la rhétorique juridique dont s'agit.

La loi n° 2021-1104 du 22 août 2021 portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets change quelque peu la donne, en ce sens qu'elle lève les doutes sur la juridicité même de la stratégie nationale en l'officialisant¹⁴⁰. Plus exactement, la loi confie au pouvoir réglementaire une nouvelle compétence : celle d'approuver par décret la SNGITC. On voit ainsi un texte de droit dur prévoir, lui-même, l'existence d'un instrument qui relève, pour l'essentiel, du droit souple¹⁴¹. Il y a ainsi une imbrication étroite entre le premier et le second. Cette imbrication est d'autant plus remarquable que le droit dur ne se borne pas à prévoir l'existence du droit souple, mais il lui

¹⁴⁰ Cela révèle également, en creux, que le lien social n'est jamais naturellement ou originellement juridique. Il le devient éventuellement dans un second temps lorsque se développe le besoin de sécurité, de publicité, de durabilité, de règles fixant des droits ou des obligations.

¹⁴¹ V. infra.

confère également un rôle dans la définition des règles d'application de la loi dès lors que, selon les termes mêmes de l'article L. 321-13 A du Code de l'environnement, la SNGITC est « un document qui constitue le cadre de référence pour la protection du milieu et la gestion intégrée et concertée des activités au regard de l'évolution du trait de côte ». Autrement dit, il appartient en dernier lieu au pouvoir réglementaire de fixer les contours de ce « cadre de référence ». La place ainsi reconnue au droit souple par la loi est, par ailleurs, « un indice supplémentaire de ce que le droit souple est du droit ; une certaine autorité normative, qui n'est pas celle de la contrainte, lui est ainsi conférée »¹⁴².

Si le pouvoir dont s'agit est énoncé de manière imprécise – en particulier, quant au contenu que peut revêtir ladite stratégie – la loi impose néanmoins au pouvoir réglementaire quelques contraintes de fond et de procédure. Ainsi, aux termes des dispositions de l'article L. 321-13 A susvisé, issu de l'article 237 de la loi Climat et résilience, la SNGITC doit être :

- « définie dans un document qui constitue le cadre de référence pour la protection du milieu et la gestion intégrée et concertée des activités au regard de l'évolution du trait de côte à l'échelle d'une cellule hydro-sédimentaire et du risque qui en résulte » ;
- « mise en œuvre dans le respect des principes de gestion intégrée et concertée des activités liées à la mer et au littoral prévues aux articles L. 219-1 à L. 219-6-1 ainsi qu'en cohérence avec la stratégie nationale de gestion des risques d'inondation définie à l'article L. 566-4 » ;
- « élaborée par l'État en concertation avec les collectivités territoriales, le Conseil national de la mer et des littoraux, la communauté scientifique, les acteurs socio-économiques et les associations de protection de l'environnement concernés. Avant son adoption par décret, le projet de stratégie nationale, accompagné d'une synthèse de son contenu, est mis à la disposition du public selon la procédure prévue à l'article L. 120-1 » ;
- « révisée dans les formes prévues pour son élaboration tous les six ans ».

Cette reconnaissance législative fait que celle-ci bénéficie non pas de l'autorité attachée à la loi mais de celle des dispositifs juridiques institués par le législateur. La loi renforce ainsi quelque peu la légitimité de ce document, celui-ci ne progressant plus dorénavant à l'ombre du droit. L'authenticité et l'autorité de l'État de droit sur le littoral semblent ainsi affirmées.

Force est de constater néanmoins les limites de cette reconnaissance législative.

B. Limites de la reconnaissance législative

1° Un décret en attente d'approbation

En premier lieu, les doutes quant à la juridicité de la stratégie nationale « en vigueur » perdurent. Si celle-ci a été élaborée par le ministère de l'Environnement et si sa mise en œuvre est « pilotée par un comité national de suivi composé de représentants des différentes parties prenantes »¹⁴³, en revanche, elle n'a toujours pas fait l'objet d'une approbation par

¹⁴² Conseil d'État, Le droit souple, Rapport, 2013, p. 72.

¹⁴³ État, élus, association de protection de l'environnement, acteurs socio-économiques. Ce comité propose les orientations stratégiques et valide les actions à engager permettant de disposer d'un cadre de travail commun et concerté.

décret, comme le prévoit la loi. Pour l'heure, il existe simplement un projet d'actualisation de la SNGITC qui devrait être approuvé par le gouvernement, seul ce processus d'approbation étant de nature à faire entrer ce document dans l'ordre juridique interne.

Il en résulte que la SNGITC ainsi que les mesures qu'elle fixe semblent, aujourd'hui, dépourvues de valeur normative et qu'elles ne bénéficieraient donc pas, plus de deux ans après la loi n° 2021-1104 du 22 août 2021, de l'authenticité et de la légitimité d'un acte édicté par un organe doté d'un pouvoir normatif propre, et cela au terme d'un processus légal qui prévoit notamment la participation du public. Autrement dit, pour le juriste du moins, ce document non-approuvé souffre d'une juridicité pour le moins élémentaire ou, en tout cas, des plus incertaines. Il en résulte certaines conséquences.

Ainsi, en pérennisant l'incertitude juridique en la matière, en hésitant à donner clairement une valeur normative à des mesures inspirées de l'idéologie de la transition écologique, l'État contribue, à coup sûr, à entretenir l'ambiguïté sur la SNGITC, ce qui n'incite pas les autorités locales en charge de la décliner dans les stratégies locales à s'y intéresser. Ces attermolements de l'État, qui apparaissent comme contre-productifs pour la mise en œuvre de la transition écologique, peuvent s'expliquer par le souci d'éviter un rejet de ce document par les collectivités locales parce que « venant d'en haut » et remettant en cause par trop frontalement un modèle d'aménagement et d'urbanisation auquel les collectivités territoriales restent attachées, même si ces dernières sont de plus en plus conscientes qu'il s'agit là d'un modèle irrémédiablement condamné à terme en raison de l'élévation du niveau des océans. N'empêche que ce retard à appliquer la loi Climat et résilience présente l'inconvénient d'affaiblir la légitimité de la stratégie nationale – qui ne bénéficie pas de l'autorité du droit – mais aussi des politiques locales visant la remise en cause du modèle ancien dès lors que les actions entreprises en la matière par les autorités décentralisées ou par les services déconcentrés de l'État ne peuvent se fonder sur un « cadre de référence » qui prendrait place sur la « scène juridique ». En d'autres termes, une SNGITC non-approuvée – comme les mesures qu'elle préconise pour favoriser la transition écologique – n'apporte aucune plus-value juridique à la relation sociale ou, tout au moins, affaiblit la distanciation que rend possible la référence à un document à la fois commun et indisponible. En effet, en l'absence du « passage au droit » rien ne se formalise et les arrangements prévalent sur les procédures. Cela est d'autant plus regrettable que le fait que la stratégie nationale ne s'inscrive toujours pas sur la scène juridique ne permet pas au lien social et politique de devenir virtuellement justiciable.

2° Un droit "hybride" ne bénéficiant pas de l'autorité de la loi

En second lieu, l'analyse juridique de la SNGITC montre que le droit dont dépend la gestion intégrée du trait de côte ne relève pas de la loi *stricto sensu*. La formalisation juridique de cette gestion au sein d'un document approuvé par décret et dénommé officiellement par l'article L. 321-13 A du Code de l'environnement « stratégie nationale de gestion intégrée du trait de côte » est loin d'avoir pour effet de conférer à ce document et aux mesures qu'il fixe pour favoriser la transition écologique des territoires l'entière autorité symbolique qui s'attache normalement à la loi. Une fois de plus, l'État – plutôt que de fixer dans la loi le « cadre de référence »¹⁴⁴ pour la protection du milieu et la gestion intégrée et concertée des activités au regard de l'évolution du trait de côte et du risque qui en résulte –

¹⁴⁴ Pour reprendre les termes de l'article L. 321-13 A du Code de l'environnement.

s'est borné à fixer celui-ci dans un document doté d'une juridicité plus élémentaire ou, en tout cas, plus incertaine dès lors que les mesures fixées dans la SNGITC ne bénéficient pas de l'entière autorité symbolique qui s'attache à la loi. Avant la loi Littoral du 3 janvier 1986, c'est également cette approche qui avait été retenue par l'État pour fixer le « droit » dont dépendait l'aménagement, la protection et la mise en valeur du littoral. Ainsi, pendant les années 1970, « la planification urbaine, la construction et l'urbanisation de la frange côtière au sens large avaient été principalement traitées non pas à partir de règles législatives, mais à force d'instructions et de circulaires, dépourvues de valeur normative »¹⁴⁵. Une fois de plus, l'État expérimente cette façon de faire, la « transition écologique » entrant en quelque sorte dans le droit par « la petite porte », très certainement, pour des raisons d'acceptabilité sociale.

Le choix ainsi retenu n'est très certainement pas fortuit. En pérennisant l'incertitude juridique autour du droit censé gouverner la recomposition spatiale des territoires menacés par la montée de la mer et, plus encore, leur transition écologique, l'État fait preuve d'hésitation. Il redoute très certainement qu'un droit plus « dur », bénéficiant de l'autorité de la loi, ne soit pas accepté au niveau local. Alors, plutôt que de ne rien faire, ce qui serait préjudiciable devant l'urgence à « faire transiter » des territoires irrémédiablement condamnés à être submergés par la mer, le ministère de la Transition écologique use comme ses prédécesseurs d'une forme de régulation « douce » et incitative. Celle-ci, ainsi que le montrent les développements qui suivent, ne semble prescrire rien d'obligatoire, les normes sur lesquelles repose cette gouvernance étant des normes « à fonction directive souple » par opposition aux normes « à fonction directive autoritaire »¹⁴⁶, à savoir les commandements. Les « normes » dont s'agit ont néanmoins une fonction instrumentale certaine : elles donnent, à ceux à qui elles sont adressées et qui les utilisent, la mesure de la possibilité d'agir, de se conduire.

En d'autres termes, il s'agit là d'un mode d'action étatique qui est fondé moins sur la contrainte et le commandement que sur la négociation, sur l'adhésion à une politique dès lors que la mise en œuvre de la SNGITC au niveau local appelle à un dialogue avec les collectivités locales pour mener à bien la politique de recomposition spatiale des territoires. Dans une certaine mesure, cette approche répond aussi à « un effet de mode », le droit souple étant devenu au cours de ces dernières décennies synonyme de modernité, d'imagination et de liberté. Plus encore, il est davantage respectueux des compétences des collectivités locales dans une République décentralisée. Ce droit change également de dénomination. Pour mener les politiques de recomposition spatiale, l'État n'utilise pas les termes de « directives », de « circulaires », « d'instructions », ces termes étant considérés comme beaucoup trop connotés car ils évoquent aussi, même s'il s'agit là de droit souple, la verticalité, l'unilatéralité et le commandement. Aussi, l'État préfère-t-il désormais utiliser le terme de « stratégie », tiré de l'art militaire, et qui signifie par extension, selon le dictionnaire *Trésor de la langue française*, un « ensemble d'actions coordonnées, d'opérations habiles, de

¹⁴⁵ J. Caillosse, Qui a peur du droit du littoral ?, RJE 1993, n° 4, p. 513. – V. aussi, A.-H. Mesnard, La loi littoral : nature et portée, RFDA 1985/5, p. 677 et s. – V. Circulaire du 3 janvier 1973 relative à l'utilisation du domaine public maritime en dehors des ports de commerce et de pêche (JO, 9 janvier 1973, p. 448. – Instruction du 4 août 1976 concernant la protection et l'aménagement du littoral (JO, 6 août 1976). – Directive sur la protection et l'aménagement du littoral du 25 août 1979 (JO, 6 août 1979, p. 2099 (seul le chapitre 2 de cette directive avait valeur réglementaire).

¹⁴⁶ Sur cette distinction, V. P. Amselek, Normes et loi, précité, p. 10

manœuvres en vue d'atteindre un but précis ». Il s'agit donc là moins d'imposer, de contraindre que de « coordonner » les actions pour parvenir à une recomposition et à une transition des territoires.

Le recours à ce « droit souple » est d'autant moins fortuit qu'il offre également d'incomparables atouts en ce sens qu'il permet de valoriser la recomposition spatiale des territoires, la renaturation des espaces menacés par l'intrusion marine, sans pour autant contraindre fortement – dans l'immédiat – l'urbanisation de la bande côtière et les ouvrages de défense contre la mer qui assurent la protection des personnes et des biens menacés. Il en va ainsi principalement parce que le mode actuel d'occupation de la bande côtière par les activités humaines – comme le mode de protection dont celle-ci bénéficie pour éviter l'intrusion marine – s'accommoderaient mal d'une trop grande rigidité de la rhétorique juridique.

C. Le reflet d'un droit « jupitérien »

L'analyse juridique révèle également que la SNGITC « en vigueur », laquelle a été simplement signée par la ministre de l'Environnement, de l'Énergie et de la Mer est le reflet d'un droit « jupitérien » et, par conséquent, elle ne semble répondre que difficilement aux canons de la transition écologique. En outre, le fait que ce document ait été simplement signé par la ministre et qu'il soit dorénavant approuvé par décret est loin de renforcer la démocratie parlementaire et les nouvelles formes d'intervention de la société civile dans la fabrique de la norme. Au contraire, ce mode de production unilatérale du droit par le gouvernement et les Grands corps de l'État tend à renforcer le rôle prépondérant de ceux-ci dans la confection du droit et, au-delà, de l'Administration alors qu'il n'est pas sans inconvénients que celle-ci élabore les règles régissant son action. La loi Climat et résilience cherche néanmoins à « adoucir » la prépondérance de l'État centralisé dans la confection et la mise en œuvre de la stratégie nationale et des mesures qu'elle fixe pour inciter les territoires à s'engager dans la transition écologique, et cela en faisant en sorte que les personnes directement concernées par ce document soient associées à sa construction ainsi qu'au suivi de sa mise en œuvre. Ainsi, aux termes des dispositions de l'article L. 321-13 A du Code de l'environnement, la stratégie nationale « est élaborée par l'État en concertation avec les collectivités territoriales, le Conseil national de la mer et des littoraux, la communauté scientifique, les acteurs socio-économiques et les associations de protection de l'environnement concernés. Avant son adoption par décret, le projet de stratégie nationale, accompagné d'une synthèse de son contenu, est mis à la disposition du public selon la procédure prévue à l'article L. 120-1 »¹⁴⁷.

En outre, l'analyse combinée du droit dont s'agit et de l'idéologie de la transition écologique donne à voir que la façon dont cette idéologie sert de référence à l'action politique et administrative et, le cas échéant, irradie le droit est fort différente de celle décrite par les doctrines politiques, en particulier, celle développée par Rob Hopkins. Selon cet auteur, le concept de transition écologique regrouperait un ensemble de principes et de pratiques formés à partir des expérimentations et des observations d'individus, de groupes, de villages, villes ou communes. Pareillement, le Commissariat général au développement durable considère que la transition écologique se caractériserait par un processus à plusieurs niveaux dont le premier serait celui des « niches qui sont le lieu d'initiatives radicales,

¹⁴⁷ Ces dispositions sont analysées plus loin dans le texte.

d'expérimentations en marge du système établi »¹⁴⁸. Ces innovations, pour se généraliser, devraient ensuite « être intégrées dans le deuxième niveau, les régimes, c'est-à-dire les règles et les normes qui guident les comportements, assurent la stabilité du système mais également son inertie ».

L'analyse du droit et de pratiques – en particulier, l'observation de l'élaboration des stratégies locales de gestion intégrée du trait côte dans les départements de la Vendée et de la Loire-Atlantique¹⁴⁹ – montre que les processus de transition écologique des territoires menacés par la montée de la mer sont loin de répondre pleinement à ces principes généraux issus de l'idéologie de la transition. Bien au contraire. On observe ici un phénomène inverse. Le processus de transformation ou de reconfiguration des territoires littoraux se caractérise d'abord par l'instauration, au niveau de l'État centralisé, d'un corps de normes et de mesures, lesquelles sont posées dans la SNGITC et dont l'objet est de « guider » les comportements des autorités locales incitées à engager la transition écologique de territoires et, plus encore, à aiguillonner ces dernières à travers des expérimentations innovantes dont la teneur est suggérée dans ce même document. Dans le cas présent, c'est donc l'État centralisé qui, avec l'appui des Grands corps de l'État et des services déconcentrés, est « à la manœuvre ». C'est lui qui prend l'initiative de cette transition et c'est lui également qui édicte et use d'une normativité « souple » en vue de faire en sorte que les autorités locales décentralisées engagent les territoires concernés dans cette démarche. Autrement dit, s'il est admis que la transition ne peut être complètement contrôlée, en revanche, il résulte de l'étude de la normativité dont s'agit que l'État tend à encourager, à faciliter et à orienter la transition de la bande côtière face à l'intrusion marine, cette transition n'ayant pas antérieurement fait l'objet – sauf peut-être à la marge sur des territoires comme celui de la communauté de communes des Grands Lacs dans le département des Landes – d'expérimentation innovante au niveau local. On verra plus loin que jusqu'ici la gestion du trait de côte par les collectivités locales se résumait d'ailleurs, le plus souvent, à des actions « au coup par coup » entreprises dans l'urgence lorsque le recul du trait de côte et les risques de submersion marine sont tels qu'il est impératif que la sécurité des personnes et des biens soit assurée.

On voit que la normativité joue ici un rôle-clef, le droit étant mobilisé par l'État pour encourager, faciliter et orienter les transitions. Les entretiens réalisés ont parallèlement montré que l'État pouvait également user du droit en vigueur pour « faire pression » sur les autorités locales pour que celles-ci engagent la transition des territoires¹⁵⁰. Ainsi, la délivrance des autorisations d'occupation du domaine public maritime naturel par les services de l'État – ces autorisations étant nécessaires à la construction et au renforcement des digues à la mer – est parfois subordonnée à ce que les communes et les intercommunalités élaborent une stratégie locale, c'est-à-dire engagent une transition planifiée. De même, ces autorisations peuvent être refusées lorsque les services de l'État estiment que la construction ou le renforcement des ouvrages de défense contre la mer est

¹⁴⁸ Commissariat général au développement durable, « La transition. Analyse d'un concept », juin 2017, <https://www.ecologie.gouv.fr/sites/default/files/Th%C3%A9ma%20-%20Transition%20-%20Analyse%20d%27un%20concept.pdf>.

¹⁴⁹ V. infra, chapitre II. Les stratégies locales de gestion intégrée du trait de côte.

¹⁵⁰ V. supra.

un dispositif de défense « non-durable » et qu'il convient, par conséquent, de rechercher une alternative à la fixation du trait de côte¹⁵¹.

Il faut enfin constater que sur les territoires choisis pour l'étude cette normativité étatique est loin d'être restée « lettre-morte ». Même s'il est aujourd'hui un peu tôt pour faire un bilan complet de son application au niveau local, il a été observé qu'elle produisait d'ores et déjà certains effets au niveau local. Dans la quasi-totalité des territoires concernés par la montée de la mer des stratégies locales sont en cours d'élaboration en vue justement de « mettre en œuvre » les principes et les recommandations fixés dans la SNGITC¹⁵².

D. Nature juridique de la SNGITC

La loi précise que la SNGITC est approuvée par « décret ». Reste à savoir ce que signifie cette règle de compétence. Est-elle de nature à nous renseigner sur la nature juridique de la stratégie nationale ?

Quand le droit positif emploie le mot « décret », c'est-à-dire use d'une dénomination officielle en droit positif, il le fait dans un certain sens ou y attache certaines idées. Lorsqu'on veut connaître, exposer le droit et analyser le droit, la seule chose que l'on puisse légitimement faire est donc de se demander quelle est la signification que le droit attache au terme « décret », et quels sont les actes qu'il considère comme rentrant dans cette « catégorie ». Cela permet de découvrir le domaine d'application d'un régime juridique, le droit entendant que les actes ainsi nommés obéissent à des règles particulières. Ainsi, la circonstance que la SNGITC soit approuvée par décret – comme l'était, par exemple, la directive nationale d'aménagement rural¹⁵³, ou encore la directive d'aménagement national relative à la protection et à l'aménagement du littoral¹⁵⁴ – ne saurait par elle-même conférer à l'autorité compétente chargée d'en déterminer le contenu le pouvoir de fixer des règles ou des principes fondamentaux que l'article 34 de la Constitution réserve à la loi, et cela alors même que les dispositions de la loi laisseraient en la matière une certaine marge d'appréciation à l'autorité compétente¹⁵⁵. Les dispositions de la stratégie nationale approuvée par décret ne sauraient par conséquent modifier, par exemple, les principes fondamentaux de la préservation de l'environnement ou du régime de la propriété privée immobilière.

L'analyse des critères à partir desquels est caractérisé l'acte dénommé « décret » apporte ainsi des éléments de réponse aux questions de droit ainsi soulevées¹⁵⁶. Si l'analyse permet de déterminer le régime juridique applicable à cet acte, elle permet aussi et surtout d'y « voir un peu plus clair » quant à la nature juridique des mesures fixées par la SNGITC : est-ce du droit parce que celle-ci a été approuvée par un acte – un décret – qui a une

¹⁵¹ C'est le cas, par exemple, à la pointe de l'Aiguillon dans le département de la Vendée.

¹⁵² V. infra.

¹⁵³ Prévue par l'ancien article 72 de la loi n° 80-502 du 4 juillet 1980 d'orientation agricole.

¹⁵⁴ Décret n° 79-716 du 25 août 1979 approuvant la directive d'aménagement national relative à la protection et à l'aménagement du littoral : RJE 1980, n° 1, p. 83.

¹⁵⁵ Conseil constitutionnel, Décision n° 80-115 DC, 1 juillet 1980, Loi d'orientation agricole : RDP 1980, note L. Favoreu (à propos de la Directive nationale d'aménagement rural).

¹⁵⁶ Sur ces critères, V. Ch. Eisenmann, Cours de droit administratif, T. II, LGDJ, coll. « Anthologie du droit », 2014, p. 44 et s. ; p. 209 et s.

dénomination officielle en droit positif et qui, en principe, est intégré dans la hiérarchie des normes ?

1° Examen du critère organique

Il faut d'abord préciser que le critérium du décret en droit positif français est d'ordre procédural au sens large du terme, c'est-à-dire à la fois d'ordre organique – l'auteur – et d'ordre formel : les règles procédurales de confection de l'acte. Cette définition entend donc le mot « décret » au sens du *negotium*, ou opération. Autrement dit, ce qui caractérise le décret c'est, d'une part, son auteur et, d'autre part, la procédure suivant laquelle il est accompli. Cette définition, on le voit, n'inclut aucun élément de fond, aucun élément touchant au contenu juridique de l'acte dont s'agit.

2° Examen du critère matériel

Il est, en revanche, plus délicat d'affirmer que le critérium du « décret » est un critérium de fond ou d'ordre matériel dans la mesure où la définition du décret comme étant l'acte qui pose obligatoirement des règles générales est absolument contraire au droit positif. « Autrement dit, le décret n'aboutit pas à l'édiction de normes d'un type déterminé qui soient toujours de même nature »¹⁵⁷. D'une part, tous les actes qui posent de telles règles générales sont loin d'être soumis au même régime juridique, de quelque autorité qu'ils émanent. Pour s'en convaincre, il suffit de constater que le décret lorsqu'il édicte des règles obligatoires n'est pas traité de la même façon que la loi. D'autre part, le décret n'a pas en droit français un contenu spécifique : il n'est pas uniquement l'acte par lequel sont édictées des règles de droit, des normes générales. Certes, le décret – comme celui approuvant la SNGITC – naît du discours de personnes investies du pouvoir de direction des conduites. Ainsi, selon Denis de Béchillon :

« L'auteur d'une norme parle en position d'autorité. Et cette "position", cette situation "institutionnelle", irrigue (...) le sens de son action. C'est même elle qui lui permet précisément de *diriger*. Un arrière-plan autoritaire baigne ainsi le discours normatif, même lorsque les apparences n'en laissent rien transparaître. Autrement dit, l'arrière-pensée du discours normatif, c'est l'obligation, le fait qu'une norme aboutit le plus souvent à interdire, à réduire le champ du possible à l'alternative du licite et de l'illicite, du permis et de l'interdit. En ce sens, l'assise du discours normatif juridique, c'est l'impératif »¹⁵⁸.

Il n'en demeure pas moins vrai que tous les décrets n'obéissent pas strictement à cette définition dès lors qu'ils peuvent servir tantôt à l'édiction de règles générales, tantôt à l'édiction de décisions individuelles ou de décisions *sui generis*, tantôt à de simples recommandations. Ainsi, des décrets qui contiennent des dispositions d'espèce – concernant, par exemple, un individu déterminé ou quelques personnes déterminées – ou des décrets qui déclarent d'utilité publique une opération d'aménagement du territoire¹⁵⁹, ou encore des décrets qui posent de simples recommandations sont traités de « décret » et soumis au régime juridique applicable à cet acte. Le droit français ne définit donc pas du tout le décret comme l'acte qui édicte – ou, si on veut – qui contient des règles générales. Il ne limite pas du tout

¹⁵⁷ Ch. Eisenmann, Cours de droit administratif, T. II, LGDJ, coll. « Anthologie du droit », 2014, p. 209.

¹⁵⁸ D. de Béchillon, Qu'est-ce qu'une règle de droit ? Éditions Odile Jacob, 1997, p. 175.

¹⁵⁹ V. par exemple, C. expro., art. L. 121-1 et R. 122-4.

le gouvernement, statuant par voie de décret, à l'édiction de règles générales. Le décret peut contenir aussi bien des décisions individuelles ou d'espèce, voire même de simples conseils, des recommandations, des suggestions ou des propositions, c'est-à-dire des mesures qui ne comprennent aucun élément impératif, obligatoire, contraignant. Dans des hypothèses encore plus « atypiques », il a été admis qu'un décret pouvait contenir des propositions normatives dénuées de toute force obligatoire et des éléments clairement impératifs. Ainsi, l'article 1^{er} du décret n° 79-716 du 25 août 1979 approuvant la directive d'aménagement nationale relative à la protection et à l'aménagement du littoral¹⁶⁰ prévoyait expressément que seules « les dispositions du chapitre II de ladite directive » étaient « opposables aux tiers, conformément à l'article R. 111-15 du Code de l'urbanisme ». Autrement dit, les autres « règles générales » fixées dans la directive, qui apparaissaient pourtant comme des propositions normatives comprenant des éléments impératifs, étaient dénuées de toute force obligatoire.

Ces explications permettent de mieux saisir la nature exacte du décret approuvant la stratégie nationale ainsi que celle des mesures édictées par ce document et qui intéressent la transition écologique des territoires.

Elles montrent tout d'abord que ce n'est pas parce que la SNGITC est approuvée par décret que celle-ci fixerait nécessairement des règles générales qui s'imposeraient à leurs destinataires. Bien au contraire. Force est d'admettre, au contraire, qu'eu égard au contenu très général que doit revêtir la stratégie nationale, que celle-ci peut aussi contenir des propositions, parfois présentées comme normatives, mais qui ne contiennent en réalité aucun commandement direct ou même indirect. En lisant la SNGITC « en vigueur », on voit bien que la recommandation occupe une place de choix au sein celle-ci. Comme bon nombre de dispositifs juridiques de droit interne, de droit européen ou de droit international, la stratégie nationale fait appel essentiellement à la rhétorique de la suggestion. Ici aussi, apparaît cette aptitude qu'a l'Administration de l'État à formuler des « vœux fervents », des « intentions », des « invitations » et autres « souhaits ». La circonstance que cette « stratégie nationale recommandatoire » soit approuvée par décret a néanmoins un impact important sur le plan du droit. Tout d'abord, à compter de son approbation la SNGITC et les mesures qu'elle édicte ne siègent plus à l'extérieur du phénomène juridique : elles entrent sur la « scène juridique ». Ensuite, cette évolution donne aussi à voir un droit dont le vocabulaire juridique a bel et bien adopté ces formes de régulation « douces » et incitatives.

Reste que cette constatation ne suffit pas à elle seule à caractériser les mesures édictées par la stratégie. Si une part non négligeable des mesures fixées dans ce document appartient à la catégorie des recommandations qui tracent des lignes de conduite réputées opportunes à emprunter, mais que les intéressés ne sont pas tenus de suivre, d'autres, au contraire, paraissent relever de la catégorie des règles juridiques de type traditionnel consistant à dessiner des lignes de conduite souples dont les intéressés ne devront pas en principe s'écarter. La stratégie nationale se caractériserait ainsi par son hétérogénéité. Elle fixerait une échelle de densité normative, comprenant diverses textures juridiques possibles, d'un droit dur ou, tout au moins, d'un droit « semi-dur » à un droit souple. En d'autres termes, elle combinerait étroitement ces deux techniques juridiques qui correspondent à deux manières d'avoir prise sur les réalités et les conduites humaines. Pour apporter des éléments

¹⁶⁰ Précité.

de réponse à ce problème, il convient de s'interroger de manière plus précise sur le point de savoir si le droit fixé par la SNGITC relève de la *soft law* ou de la *hard law*.

§ 2. Degré de normativité de la SNGITC

A. Position du problème

Les développements précédents amènent à considérer que la SNGITC, approuvée par décret, est un acte juridique. L'État est habilité par la loi à poser dans ce document des éléments de l'ordre juridique ou, tout au moins, des éléments divers dont on sait bien qu'ils ont quelque chose à faire avec le droit et l'ordre juridique, même si la doctrine juridique classique leur dénie toute autorité normative parce que la plupart desdites mesures ne prescriraient rien d'obligatoire¹⁶¹. Ainsi, pour Prosper Weil, « la *soft law* n'est pas *law* du tout »¹⁶².

Ce constat amène inmanquablement à s'interroger sur la façon dont il convient de qualifier les éléments édictés par la SNGITC : Quelle est la nature de ces éléments de l'ordre juridique, édictés par la SNGITC ? Est-ce du droit ? Les mesures dont s'agit se bornent-elles à édicter des recommandations et à indiquer simplement la route à suivre en matière de transition écologique des territoires menacés par la mer ou alors fixent-elles également des orientations, des objectifs, des principes et des règles à respecter pour parvenir à cette fin ? Autrement dit, la stratégie nationale et les mesures qu'elle pose en vue de favoriser la transition écologique ont-elles seulement une « force incantatoire » ou sont-elles aussi revêtues de la portée normative qui s'attache au règlement, à la règle ? Répondre à ces interrogations est important pour le juriste car cela permet de déterminer, *in fine*, si les leviers traditionnels du droit peuvent être actionnés pour sanctionner la méconnaissance des orientations, des objectifs et des recommandations formulés dans ce document sous la forme de conseils, de souhaits, de recommandations, voire même sous la forme de principes juridiques et de « normes obligatoires » et contraignantes vis-à-vis de ses destinataires.

Répondre à ces interrogations est malaisé dans la mesure où la stratégie nationale relève, comme indiqué précédemment, de ces formes de régulation « douces » et incitatives, alors même que ce document aurait été approuvé par décret. La tentation première, qui devrait être celle de la doctrine classique, pousserait par conséquent à dénier à ce document toute autorité normative parce qu'il ne prescrirait rien d'obligatoire, d'impératif. Cette approche paraît néanmoins insuffisante pour connaître le droit, pour arriver à l'analyser et à le saisir dans un cadre intellectuel destiné à comprendre l'ordre juridique et le droit positif. Certains auteurs admettent en effet l'existence de normes sans impératif et, ainsi, ceux-ci ne renoncent pas *a priori* à intégrer toute cette *soft law* au paysage du « vrai » droit. Le Conseil d'État, lui-même, considère sans ambages que « par son objet, son caractère prescriptif et son degré de structuration et de formalisation, le droit souple relève bien du droit »¹⁶³. Denis de Béchillon opte, quant à lui, pour une voie médiane, laquelle consiste à relever une

¹⁶¹ On sait que la doctrine classique revendique depuis fort longtemps une lecture de la règle où elle apparaît comme génératrice d'obligations. Par exemple, Léon Duguit traite de la règle de droit en tant que règle « s'imposant à l'Homme » (Traité de science politique, LGDJ 1980, 3^{ème} éd., T. I., Vol. 1, p. 338).

¹⁶² Cité par Conseil d'État, Le droit souple, Rapport, 213, p. 56.

¹⁶³ Conseil d'État, Le droit souple, Rapport, 213, p. 56

composante impérative au cœur de l'incitation tout en lui reconnaissant une normativité spécifique¹⁶⁴.

B. "Droit souple" et "Droit semi-dur »

Il convient maintenant de se pencher un peu plus en avant sur la nature des mesures fixées dans la SNGITC non-approuvée et, plus précisément encore, sur ce qui caractérise ces dernières. Le recensement et l'analyse de ces éléments montrent que ce document se caractérise en réalité par son hétérogénéité : il fixe une échelle de densité normative, comprenant diverses textures juridiques possibles, d'un « droit dur » ou, plus exactement, d'un « droit semi-dur » à un « droit souple ». En d'autres termes, ce document combine étroitement et astucieusement ces deux techniques juridiques qui correspondent à deux manières d'avoir prise sur les réalités et les conduites humaines.

D'un côté, un « droit souple », le plus présent dans la stratégie nationale, qui trace des lignes de conduite réputées opportunes à emprunter, mais que les autorités locales concernées ne sont pas tenues de suivre. La SNGITC édicte alors des recommandations, des « normes » à suivre facultativement, des objectifs qu'il serait souhaitable d'atteindre. Elle formule également des directives et des orientations qu'il serait opportun de suivre. Toutes ces mesures ont vocation à diriger souplement la conduite des autorités locales, « à leur fixer la ligne à tâcher de tenir »¹⁶⁵. La stratégie nationale fixe ainsi dans des proportions non négligeables des mesures qui ne peuvent être qualifiées de règles au sens où on entend traditionnellement ce terme, car celles-ci ne prévoient rien d'impératif ou d'obligatoire¹⁶⁶.

D'un autre côté, la stratégie nationale paraît édicter également des règles générales de type plus traditionnel consistant à tracer des lignes de conduite que ces mêmes destinataires devront suivre. Il existe ainsi dans ce document des principes qui créent, selon nous, des obligations. Ces principes sont certes définis en termes lâches et ils ménagent par conséquent une grande liberté d'appréciation aux collectivités territoriales pour les appliquer. N'empêche que la formulation même de ces principes, de ces propositions normatives, laisse à penser qu'il s'agit là de « prescriptions souples » qui s'apparentent à des obligations de faire ou de ne pas faire à l'adresse de personnes ou d'institutions explicitement désignées, à savoir les collectivités territoriales en charge de la gestion intégrée du trait de côte. Il paraît trop simple en effet d'affirmer que ce droit relèverait exclusivement du « droit souple » dans la mesure où une part des « normes » édictées dans la stratégie nationale « en vigueur » – en particulier, les « principes » que ce document distingue clairement des « recommandations » – paraissent davantage répondre aux caractéristiques d'un « droit semi-dur » qui fixe des obligations de faire ou de ne pas faire en matière de gestion intégrée du trait de côte et, ainsi, limite dans une certaine mesure le champ du possible des autorités locales quant à cette gestion. Ce droit « semi-dur » se distinguerait ainsi d'un « droit souple » qui ne prescrirait rien d'obligatoire. En outre, on constatera plus loin que les principes posés dans la SNGITC, ne répondent qu'imparfaitement aux critères, dégagés par le Conseil

¹⁶⁴ D. de Béchillon, *Qu'est-ce qu'une règle de droit ?* Éditions Odile Jacob, 1997, p. 191.

¹⁶⁵ P. Amselek, *L'acte juridique à travers la pensée de Charles Eisenmann : Archives de philosophie du droit*, T. 32, Sirey, 1987, p. 320.

¹⁶⁶ "La règle demeure, quoi qu'on en dise, imprégnée d'abord par l'idée d'obligation, d'autorité, de prescription, de hiérarchie et de contrainte" (D. de Béchillon, *Qu'est-ce qu'une règle de droit*, op. cit., p. 165).

d'État, pour caractériser le « droit souple »¹⁶⁷, ce qui laisse entendre que la stratégie nationale contiendrait des éléments qu'il est difficilement envisageable de classer dans cette catégorie.

1° La fonction normatrice de la SNGITC

Ce qui est certain, tout d'abord, c'est que les mesures issues de la stratégie nationale – que cette dernière ait été approuvée ou non par décret – ont toutes, à l'instar des normes obligatoires *stricto sensu*, une fonction normatrice : elles ont pour objet d'influencer, de guider, voire même pour certaines d'entre elles, de diriger ou de commander les comportements des autorités locales compétentes pour assurer la gestion intégrée du trait de côte, qu'il s'agisse des autorités déconcentrées de l'État ou des autorités décentralisées. Ces mesures issues de la SNGITC ont été édictées en vue de faire en sorte que ces autorités locales s'engagent dans une gestion « transi-compatible » de la bande côtière¹⁶⁸. Autrement dit, l'objet de cette configuration juridique est de donner à ses destinataires, dans le domaine considéré, « la mesure de leurs possibilités de se conduire »¹⁶⁹. La stratégie nationale a ainsi essentiellement une vocation instrumentale : elle est conçue comme un outil, c'est-à-dire comme un instrument qui sert à orienter la conduite des êtres humains. Ce constat révèle parallèlement que le droit n'est pas dans la nature des choses mais dans les esprits¹⁷⁰. Derrière la matérialité de la SNGITC, se cache une intention humaine subjective dès lors que sa raison d'être, d'ordre finaliste, est de servir à quelque chose : il s'agit là d'un objet forgé par l'État centralisé dans la perspective d'atteindre un but, celui d'orienter la conduite des hommes et, plus précisément, des autorités locales. Reste que les mesures posées par la stratégie ne sont pas que des contenus de pensée ni du pur *logos* : elles doivent être aussi comprises, à l'instar des autres normes, « dans leur dimension pragmatique qui permet de les appréhender comme des instruments, des choses, des réalités, par lesquels le locuteur fait quelque chose et fait comprendre à son interlocuteur, chemin faisant, ce qu'il entend lui signifier »¹⁷¹.

La stratégie nationale apparaît ainsi, à coup sûr, comme une technique d'action sur les comportements. À cette fin, le « droit » édicté dans ce document entend influencer sur la liberté d'action de ses destinataires, sans pour autant fixer de bornes à ladite liberté, du moins s'agissant du droit souple inclus dans le document. Il n'en demeure pas moins que si les destinataires de la stratégie nationale choisissent de l'appliquer, la liberté d'action de ces derniers paraît un tant soit peu « enrégimentée » dès lors que les principes posés dans ce document paraissent, à la différence des simples recommandations édictées dans ce même

¹⁶⁷ Conseil d'État, Le droit souple ; La Documentation française 2013.

¹⁶⁸ Une mise en perspective de la stratégie nationale « en vigueur » avec les dispositions de la loi Climat et résilience donne également à voir que la première a inspiré la seconde. Il en va ainsi notamment des dispositions législatives qui imposent aux autorités locales de délimiter les zones exposées au recul du trait de côte à court, moyen et long terme, ainsi que celles qui visent à assurer la cohérence entre les documents de planification.

¹⁶⁹ P. Amselek, le droit dans les esprits, in « Controverse autour de l'ontologie du droit », PUF, 1983, p. 27.

¹⁷⁰ Cette idée est présente dans la pensée de Georg Jellinek pour qui « les concepts juridiques n'ont aucune essence pour objet, le monde juridique est un pur mode de pensée » (cité par O. Jouanjan, in Préface à G. Jellinek, L'État moderne et son droit, rééd. 2005, LGDJ, éd. Panthéon-Assas, p. 53).

¹⁷¹ Autour de la vocation instrumentale des normes juridiques dans l'œuvre de Paul Amselek, in La pensée de Paul Amselek, Cahiers de méthodologie juridique, n° 27, 2013, pp. 2029-2037.

document, fixer certaines bornes à la liberté d'action des collectivités locales, toutes les mesures édictées dans la SNGITC ne pouvant se résumer à du « droit souple ». Il est également fort probable que la méconnaissance de ces principes par les auteurs des stratégies locales expose ces derniers à des conséquences juridiques dès lors qu'ils sont tenus, selon les termes mêmes de la loi, de mettre en œuvre lesdits principes¹⁷².

2° Le degré de structuration et de formalisation de la SNGITC

Il est certain également que par son mode d'élaboration et par son contenu, la normativité issue de la SNGITC – que ce document soit approuvé par décret ou qu'il soit simplement signé par l'ancienne ministre de l'Environnement, de l'Énergie et de la Mer – présente un degré de formalisation et de structuration qui l'apparente aux règles de droit, ce qui la distingue du non-droit. Émise par un organe doté d'un pouvoir normatif propre – la stratégie nationale devant désormais être approuvée par décret¹⁷³ – la SNGITC emprunte assurément une des procédures d'édition de la règle générale. La loi Climat et résilience vient sans conteste renforcer cet aspect. Ainsi, le second alinéa de l'article L. 321-13 A est spécifiquement dédié à ce processus de confection et d'adoption de la stratégie nationale. Élaborée en concertation avec les collectivités territoriales, le Conseil national de la mer et des littoraux, la communauté scientifique, les acteurs socio-économiques et les associations de protection de l'environnement concernés, la stratégie nationale est adoptée par décret après avoir été mise à disposition du public. Le fait que ces mesures soient ainsi marquées du « sceau de l'officialité », parce qu'elles émanent d'autorités qui se sont rassemblées institutionnellement pour élaborer une ligne de conduite en matière de gestion du recul du trait de côte, donne aussi, dans une certaine mesure, une certaine force ou une portée toute particulière au message délivré ce qui l'apparente au droit dur. En d'autres termes, les circonstances que la stratégie nationale naisse du discours de personnes investies d'un pouvoir particulier des conduites, que ces personnes parlent en position d'autorité et que cette situation institutionnelle permette de diriger font que ce document revête un arrière-plan normatif, même si l'objectif recherché est de faire croire le contraire. L'idée sous-jacente est ici que les apparences ne doivent rien laisser transparaître de cet arrière-plan autoritaire du discours normatif, et cela pour favoriser l'acceptabilité et l'effectivité de la stratégie nationale.

Ajoutons qu'il peut être tentant de dénier aux mesures édictées dans la SNGITC le caractère de « droit » au motif que celles-ci n'apparaissent pas sous le mode de présentation et la rédaction qui sont caractéristiques de l'édition des normes juridiques : la stratégie n'est pas écrite, en effet, sous la forme d'"articles" ou en "propositions" d'allure impersonnelle. Bien au contraire. Ces « normes » sont rédigées selon un style « technico-administratif » qui n'a pas la forme spécifiquement juridique. Cette circonstance ne suffit pas cependant, en elle-même, à retirer aux éléments de la stratégie toute valeur « normative ». On sait que le Conseil d'État traite certaines propositions qui sont contenues dans de simples circulaires, instructions ou ordres de service – c'est-à-dire qui sont fixées dans un document qui se présente comme un texte quelconque, tant au point de vue de la structure qu'au point de vue

¹⁷² C. env., art. L. 321-16.

¹⁷³ V. supra.

du style – exactement comme il traiterait des normes réglementaires contenues dans un décret¹⁷⁴.

3° L'absence d'obligations dans la SNGITC : une question controversée

Reste à déterminer maintenant si les mesures fixées dans la stratégie nationale relèvent du droit souple ou du droit dur.

Le critère essentiel qui permet de distinguer le droit souple et le droit dur est, selon le Conseil d'État, celui de « l'absence de création de droits ou d'obligations » :

« Le droit dur crée des droits et des obligations dans le chef de ses destinataires, il modifie l'ordre juridique dans lequel il s'inscrit. Le droit souple n'a pas cet effet : une recommandation n'oblige pas (...). Le droit souple se caractérise précisément par le fait qu'il ne donne pas de titre pour exiger quelque chose des personnes auxquelles il s'adresse, et en particulier pour s'adresser au juge afin qu'il ordonne la satisfaction de cette exigence. L'inclusion du droit souple dans le droit (...) n'implique pas la confusion avec le droit dur »¹⁷⁵.

L'application de ce critère aux mesures édictées par la SNGITC n'est pas inintéressante dans la mesure où cette approche permet de déterminer si lesdites mesures sont ou non créatrices de droits et d'obligations. Il ressort de cette analyse que les éléments posés dans la stratégie sont en réalité bigarrés. Certains relèvent du droit souple – les plus nombreux – d'autres d'un droit semi-dur.

Relevons d'abord que ce document comporte des principes, des recommandations, des orientations et des objectifs.

a) Les recommandations

Certaines de ces mesures, en particulier les recommandations ne peuvent être qualifiées de règles au sens où on entend traditionnellement ce terme, dès lors que celles-ci ne prévoient rien d'impératif ou d'obligatoire¹⁷⁶. On est alors confronté à des dispositions qui relèvent très certainement de la *soft law*, même si la plupart de ces recommandations sont formulées sous la forme de propositions normatives comprenant des éléments impératifs. La stratégie nationale fixe ici des objectifs qu'il serait souhaitable d'atteindre, formulent des directives et des orientations qu'il serait opportun de suivre, fixent des « recommandations » qu'il serait bon de respecter, mais sans pour autant leur donner force obligatoire. Ces mesures qui recommandent sans imposer ne créent pas, en elles-mêmes, de droit ou d'obligation pour leurs destinataires et, par conséquent, elles n'ont pas pour effet de modifier l'ordre juridique dans lequel elles s'inscrivent dès lors qu'elles sont qualifiées de « recommandations stratégiques » par la stratégie nationale elle-même. Elles sont ensuite déclinées en 9 propositions dont la formulation n'est pas foncièrement différente des propositions normatives comprenant un élément impératif :

¹⁷⁴ CE, 29 janvier 1954, Institution Notre-Dame du Kreisker : Rec. p. 64 ; RPDA 1954, p. 50, concl. Tricot ; AJDA 1954, II bis, chron. Gazier et Long.

¹⁷⁵ Conseil d'État, Le droit souple, op. cit., p. 61.

¹⁷⁶ « La règle demeure, quoi qu'on en dise, imprégnée d'abord par l'idée d'obligation, d'autorité, de prescription, de hiérarchie et de contrainte » (D. de Béchillon, Qu'est-ce qu'une règle de droit ? : Éd. Odile Jacob 1997, p. 165).

- « 1. Articuler les échelles spatiales de diagnostic des aléas, de planification des choix d'urbanisme et des aménagements opérationnels.
2. Articuler les échelles temporelles de planification en tenant compte de l'évolution des phénomènes physiques et en anticipant la relocalisation des activités, des biens et des usages comme alternative à la fixation du trait de côte, dans une perspective de recomposition spatiale.
3. Développer une gestion territoriale cohérente et coordonnée de l'ensemble des risques et des aléas naturels dans l'aménagement et la gestion du littoral, partagée par les acteurs locaux et dans le respect de leurs compétences respectives.
4. Justifier les choix opérationnels de gestion du trait de côte sur la base d'une évaluation globale des impacts (économique, sociale et environnementale) et d'une analyse des différents scénarios, intégrant notamment l'effacement progressif des ouvrages. Cette justification s'appuiera utilement sur des analyses multicritères.
5. Réserver les opérations de protection artificialisant fortement le trait de côte aux zones à forts enjeux en évaluant les alternatives et en les concevant de façon à permettre à plus long terme un déplacement des activités et des biens.
6. Inciter à l'expérimentation et à l'innovation en privilégiant des méthodes et des techniques de gestion souple.
7. Protéger et restaurer les écosystèmes côtiers (zones humides, cordons dunaires, mangroves, récifs coralliens...) qui constituent des espaces de dissipation de l'énergie de la mer et contribuent à limiter l'impact des risques littoraux sur les activités et les biens.
8. Développer les projets d'aménagement et de planification territoriale en valorisant l'espace rétro-littoral et en cohérence avec les cellules hydro-sédimentaires.
9. Anticiper les situations susceptibles d'impacter à court terme les personnes, les biens et les activités économiques en recherchant les modes de gestion les plus adaptés ».

Dès lors que la stratégie nationale qualifie ces propositions normatives de « recommandations » et fait relever ces dernières du droit souple, lesdites mesures ne devraient pas pouvoir servir de fondement direct à une demande présentée devant le juge administratif. Faut-il alors considérer qu'il s'agit là d'un simple « coup d'épée dans l'eau » dès lors que la méconnaissance des recommandations émises dans la stratégie nationale en vue de la transition écologique des territoires ne pourrait pas être sanctionnée ? Rien n'est moins sûr, car il est admis par la jurisprudence du Conseil d'État que le juge administratif peut s'inspirer de ce « droit souple » pour interpréter ou dégager la signification des règles sur la base desquels il doit se prononcer¹⁷⁷ :

« Le fait que le droit souple ne puisse servir de fondement à une demande présentée devant un juge ne signifie pas qu'il ne puisse, comme on le verra (cf. 1.4.3) être pris en compte par ce dernier, comme moyen auxiliaire d'interprétation

¹⁷⁷ On sait par exemple que les ZNIEFF – qui sont de simples inventaires dépourvus de valeur juridique – peuvent être utilisées par le juge administratif pour interpréter les dispositions du droit de l'urbanisme et du droit de l'environnement.

des règles de droit, comme référence, au regard de laquelle apprécier le caractère fautif d'un comportement, voire qu'il puisse être contesté directement au vu de ses effets »¹⁷⁸.

En outre, le raisonnement qui aboutit à dénier toute autorité normative à bon nombre d'éléments contenus dans la SNGITC parce qu'ils ne prescriraient rien d'obligatoire mérite d'être discuté. Ainsi, selon Denis de Béchillon, l'analyse de la pensée kantienne permettrait « de mieux se résoudre à l'idée qu'une sorte de commandement sommeille dans la recommandation »¹⁷⁹. Il faudrait ici distinguer deux types d'impératif : « l'impératif obligatoire » et « l'impératif conditionnel ». Une proposition normative relevant du premier est obligatoire alors qu'une proposition normative relevant du second n'est obligatoire que si son destinataire adhère aux fins qu'elle sous-tend. Cette distinction présenterait au moins, toujours selon l'auteur, « l'intérêt de former un assez bon critère pour séparer sans peine deux types de normativité dont la distinction pose, très précisément, l'un des problèmes les plus aigus de la science juridique contemporaine » :

« Assurément, il n'est plus possible de se retrancher derrière l'idée selon laquelle le droit se composerait seulement d'impératifs catégoriques. Nous constatons la présence de très nombreuses normes « molles », peu contraignantes, au cœur de notre univers juridique. Il en apparaît dans les résolutions internationales, dans les « principes » placés au frontispice de nombreuses lois, dans tel ou tel texte de planification, dans telle ou telle circulaire etc. »¹⁸⁰.

Il est aisé de constater la présence de cette *soft law* dans la SNGITC. Cela ne signifie pas que le droit confond désormais « droit souple » et « droit dur » et qu'il traite indistinctement les divers genres de « normes » auquel il donne naissance.

b) Les principes

D'autres mesures posées dans la SNGITC semblent, au contraire, relever non pas d'un « droit dur » *stricto sensu*, lequel serait empreint d'une force obligatoire et contraignante maximale, mais d'un droit que l'on peut qualifier de « semi-dur » – sauf à considérer que des instruments de droit souple peuvent être regardés comme faisant grief au vu de leur formulation impérative ou de leurs effets... – c'est-à-dire d'un droit créant des obligations de faire ou de ne pas faire, définies en termes lâches afin de ménager en pratique une certaine souplesse d'application à ceux qui y sont assujettis. Il en va ainsi, pour partie, des « principes » définis dans la SNGITC, lesquels doivent être mis en œuvre dans les stratégies locales¹⁸¹. La quasi-totalité des principes fixés par la SNGITC paraissent ainsi exprimer un impératif, une obligation de faire ou de ne pas faire :

« 1. Le littoral est un géosystème dynamique. Le trait de côte est naturellement mobile. Il faut accompagner le changement de paradigme : éviter la « défense systématique contre la mer » et développer des systèmes d'adaptation raisonnés pour la protection et la recomposition spatiale du littoral en évitant l'artificialisation du trait de côte.

¹⁷⁸ Conseil d'État, Le droit souple, op. cit., p. 62.

¹⁷⁹ Cette possibilité est envisagée par le Conseil d'État dans son rapport sur le droit souple (op. cit., p. 9).

¹⁸⁰ D. de Béchillon, Qu'est-ce qu'une règle de droit ? Éditions Odile Jacob, 1997, p. 192-193.

¹⁸¹ C. env., art. L. 321-16.

2. Pour anticiper l'urgence de demain et maîtriser à long terme l'occupation du rivage de la mer dans les territoires exposés aux aléas naturels littoraux, il est indispensable de planifier dès à présent la recomposition spatiale du littoral et, lorsque cela est nécessaire, la relocalisation des activités, des biens et des usages, et d'identifier les mesures transitoires à mettre en œuvre.

3. L'urbanisation dans les secteurs soumis aux risques littoraux doit être fortement maîtrisée. Le développement d'activités, et toute autre occupation du sol, peuvent être considérées à condition de ne pas augmenter la vulnérabilité du territoire et de s'inscrire dans une démarche permettant la résilience et la réversibilité des aménagements existants ou projetés.

4. La mobilité du trait de côte et l'ensemble des aléas naturels littoraux doivent être intégrés ou pris en compte dans l'ensemble des politiques publiques existantes sur les territoires littoraux et dans les documents de planification (prévention des risques, urbanisme, gestion des milieux, continuités écologiques...).

5. La gestion intégrée du trait de côte et les stratégies mises en place à cet effet doivent considérer l'ensemble des enjeux présents sur le littoral. Elles prennent en compte les trois piliers du développement durable (économie, social, environnement), la dimension culturelle (patrimoine littoral, paysages...) et la transition énergétique et écologique.

6. La gestion intégrée du trait de côte repose sur l'élaboration d'un véritable projet territorial, intégrant le littoral et les territoires arrières-littoraux, basée sur une approche transversale et pluridisciplinaire et sur des périmètres et des temporalités adaptés, en cohérence avec les options d'urbanisme, d'aménagement du territoire et de prévention des risques.

7. Dans la perspective du changement climatique, en particulier l'élévation du niveau marin, il est nécessaire d'anticiper l'évolution des phénomènes physiques littoraux. Cela passe par une connaissance approfondie du fonctionnement des écosystèmes littoraux dans leur état actuel et une prévision de leur évolution à court, moyen et long terme.

8. Les données de connaissance des écosystèmes côtiers et les perspectives de leur évolution doivent être partagées avec l'ensemble des acteurs et de la population.

9. Les interactions entre l'évolution du trait de côte, les submersions marines et les inondations nécessitent d'appréhender les risques littoraux et l'ensemble des enjeux présents pour définir des stratégies cohérentes et coordonnées pouvant mobiliser des outils de gestion spécifiques ».

Le projet d'actualisation de la stratégie nationale contribue à renforcer cette idée qu'une part des dispositions de la SNGITC présente un caractère obligatoire et contraignant pour leurs destinataires, c'est-à-dire bénéficie d'un certain degré de positivité. Il en va ainsi, selon nous, des dispositions qui ont pour effet de fixer de manière précise et contraignante le contenu des stratégies locales de gestion intégrée du trait de côte¹⁸². Le projet de stratégie nationale prévoit, par exemple, que :

¹⁸² Projet d'actualisation de la SNGITC, avril 2023, inédit, p. 2.

« A minima, les stratégies locales :

- Présentent les options de gestion du trait de côte retenues dans les différentes parties du littoral, en intégrant de façon systématique des réflexions sur l'avenir et le maintien des ouvrages ;
- Comportent un diagnostic hydro-sédimentaire et des projections d'évolution du trait de côte à plusieurs échelles temporelles dont +30 et +100 ;
- Comportent un diagnostic socio-économique pour définir les options de gestion par secteurs ;
- Respectent les objectifs et les règles fixés dans le schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires (SRADDET) ou le schéma d'aménagement régional (SAR) en matière de gestion du trait de côte, ou encore la stratégie régionale de gestion intégrée du trait de côte lorsqu'elle existe ;
- Précisent leur articulation avec l'objectif du « zéro artificialisation nette » (ZAN) ;
- Démontrent la cohérence des actions et opérations qu'elles prévoient avec les stratégies locales de gestion des risques d'inondation (SLGRI) lorsqu'elles existent ;
- Définissent le périmètre de la bande côtière et les types d'espaces situés dans la bande côtière ;
- Identifient et formalisent les différences entre les territoires concernés et proposent des outils de recomposition adaptés aux différents enjeux : territoires urbanisés, territoires ruraux agricoles, enjeux de biodiversité, etc. ;
- Mentionnent la possibilité de mettre en place des niveaux d'intervention variables, notamment dans les espaces naturels pour lesquels il peut n'être préconisé qu'une simple surveillance des évolutions sans intervention ;
- Intègrent pour chaque zone pertinente une approche temporelle en prévoyant des actions d'adaptation à court, moyen et long terme, définies sur le fondement d'une analyse coûts-bénéfices ou d'une analyse multicritère ;
- Définissent des outils d'animation pour mobiliser et associer plus largement les collectivités (régions), les acteurs privés (bureaux d'études, secteur de l'immobilier, entreprises...) et la population.
- Définissent une grille d'identification des enjeux. Associent les services déconcentrés de l'État qui veillent à l'harmonisation des différentes stratégies, en lien avec les référents régionaux ».

Le recours à l'impératif présent exprime ici l'injonction, le caractère obligatoire des dispositions dont s'agit. Plus précisément, ces propositions normatives supposent incontestablement des obligations de faire vis-à-vis des destinataires de ces normes qui paraissent relever bien plus d'un « droit semi-dur » que d'un droit souple en raison de leur formulation impérative, voire de leurs effets.

On voit par là que la direction des conduites par la SNGITC ne se fait pas exclusivement par le biais de la *soft law* dont l'observance est conçue comme souhaitable mais non obligatoire et est donc laissée à l'appréciation discrétionnaire des collectivités locales. Cette direction des conduites se fait également au moyen de l'émission de principes dotés d'un caractère obligatoire ou, tout au moins, d'une certaine force contraignante, obligeant ceux qui en sont les destinataires à s'y conformer. Cette normativité a néanmoins une « fonction directive souple », en ce sens qu'elle laisse à ses destinataires une importante marge d'appréciation pour s'y conformer ou, plus exactement, pour les mettre en œuvre.

§ 3. Intérêt et limites du faible taux de positivité de la SNGITC

A. Des fonctions utiles

Le recours à ce « droit mixte », composé d'éléments relevant principalement du « droit souple » et accessoirement du « droit semi-dur » – pour « guider » les autorités locales vers la « transition écologique » des territoires menacés par la montée de la mer paraît cohérent. Ce n'est pas par hasard si le législateur fait appel à cette nouvelle forme de l'action publique dont la non-impérativité est une caractéristique dominante, la SNGITC étant moins un règlement qu'une « ligne à tâcher de tenir »¹⁸³.

1° Un recours au droit dur difficilement envisageable

Tout d'abord, la SNGITC, en elle-même, se prête mal à l'édiction exclusive de normes juridiques par trop contraignantes, la vocation de ce document étant moins d'être un « répertoire de règles impératives » qu'un « document d'orientation et d'objectifs » dont l'objet est de tracer le chemin de la transition écologique et de faire en sorte que les autorités décentralisées s'engagent sur ce chemin. Face au recul d'une partie importante des côtes françaises, phénomène naturel accentué par le changement climatique et la montée du niveau des mers, et face à une occupation humaine toujours plus grande du littoral, la stratégie nationale fixe ainsi bon nombre de principes et de recommandations afin d'amener les autorités locales à appréhender différemment l'aménagement des territoires littoraux pour mieux prendre en compte ces évolutions. Il s'agit par là de « guider » les territoires vers l'élaboration de stratégies locales en fixant pour cela un « cadre de référence » dans lequel ces stratégies doivent s'inscrire, sachant que, cette fois, si les sociétés des bords de mer ne se transforment pas en suivant la logique de la stratégie nationale et de ses apôtres, elles se transformeront inmanquablement par malaise et sous la pression des circonstances naturelles sur lesquelles elles n'ont aucune maîtrise, et cela en raison du changement climatique, de son accélération et de ses effets irréversibles.

La nécessité fréquente de parvenir à des compromis, ou à des solutions qui ménagent des échappatoires, comme la volonté de favoriser l'acceptabilité de la SNGITC et des SLGITC auprès des autorités en charge de les élaborer, expliquent aussi que cette forme de droit ait trouvé là un terrain favorable à son développement. Parce que les autorités publiques et, en particulier, les autorités décentralisées répugnent à adopter des règles de conduite figées et que les stratégies n'ont pas vocation à se transformer en un « règlement », il est compréhensible que l'État, suivi en cela par le législateur, se soit spontanément tourné vers des instruments juridiques plus ouverts.

¹⁸³ P. Amselek, L'acte juridique à travers la pensée de Charles Eisenmann : Archives de philosophie du droit, T. 32, Sirey 1987, p. 320.

Ce recours au droit souple vise aussi très certainement à favoriser l'acceptabilité sociale du droit issu de la SNGITC, en particulier, auprès de communes et d'intercommunalités réticentes à s'engager dans le domaine considéré de manière contraignante. Il n'est pas certain en effet que le droit dont dépend la gestion intégrée du recul du trait de côte aurait été aussi bien accueilli si celui-ci avait été fixé dans la loi Climat et résilience. L'usage préférentiel de ce mode aléatoire d'intervention administrative, de ce mode relevant du genre juridique « mineur » vise ainsi à ne pas heurter par trop frontalement des acteurs dont la propension serait – comme certains entretiens l'ont montré – plus de consolider le modèle actuel de développement et d'aménagement du littoral avec à la clef un renforcement conséquent des ouvrages de défense contre la mer que d'opter pour une recomposition spatiale des territoires menacés par l'intrusion marine. Cela ne signifie pas que le législateur ait renoncé définitivement à conférer au droit de la gestion intégrée du trait de côte l'autorité symbolique qui s'attache à la loi. S'agissant des dispositions d'urbanisme de la loi Littoral, on sait que celles-ci avaient été édictées principalement par des instructions, des circulaires et des directives, dépourvues pour la plupart de valeur normative, avant d'être fixées dans la loi du 3 janvier 1986. De la même manière, la loi Climat et résilience confère une valeur normative certaine à différentes mesures édictées par la stratégie nationale, tout en les précisant. Il en va ainsi notamment des règles qui imposent dorénavant aux planificateurs de délimiter dans les PLU les zones exposées au recul du trait de côte à un horizon de trente ans ou à un horizon compris entre trente et cent ans¹⁸⁴ ou de prévoir dans les documents d'urbanisme les opérations de recomposition spatiale. Il en va de même des règles législatives qui imposent désormais aux stratégies locales de comporter « des dispositions relatives à l'information du public sur le risque de recul du trait de côte »¹⁸⁵. C'est donc de la loi que résulte aujourd'hui une part du droit dont dépendent l'aménagement et la protection du littoral. On voit ainsi le droit « souple » se transformer en « droit dur ».

Si le législateur a décidé de favoriser le recours au droit souple dans le domaine considéré, c'est enfin parce que celui-ci permet d'appréhender plus facilement un phénomène émergent qui résulte non pas des évolutions technologiques ou des mutations sociétales mais d'un phénomène naturel irréversible – la montée du niveau marin et de ses conséquences sur les biens et les personnes – dont le mode de gestion est loin d'être figé. Aussi le droit souple est-il considéré comme s'avérant plus adapté que le droit dur pour traiter d'un phénomène qui est loin d'être tout à fait bien cerné, tout en préparant très certainement le recours ultérieur à la loi. Pour l'heure, il est néanmoins difficile de dire s'il s'agit là d'une alternative pérenne, préférable à des règles législatives en raison des caractéristiques du domaine considéré.

En définitive, il ressort de cette configuration juridique que la SNGITC est ici envisagée moins comme un ensemble de commandements sanctionnés que comme une ressource pour l'action.

2° Un droit respectueux de la libre administration des collectivités locales

a) Principe

Ensuite, ce faible degré de positivité se justifie vraisemblablement par la volonté de respecter l'autonomie des communes et des intercommunalités et de laisser à ces dernières

¹⁸⁴ C. urb., art. L. 121-22-1 et s.

¹⁸⁵ C. env., art. L. 321-16.

une marge de liberté pour décliner les objectifs et les orientations contenus dans le SNGITC, ou encore par le souci de rechercher un consensus sur son contenu, un document par trop prescriptif pouvant être source de rejet. Autrement dit, le recours au droit souple permet dans une certaine mesure de limiter les empiètements de l'État dans la gestion locale du trait de côte et de garantir aux communes et aux intercommunalités un espace de liberté dans lequel les collectivités territoriales peuvent agir.

Enfin, si la stratégie nationale se prête mal à l'édiction de normes précises et impératives, c'est aussi parce qu'elle est appelée à s'adapter à des territoires fort différents, lesquels sont en permanence modelés par des forces économiques et sociales qui ne sont que très moyennement prévisibles.

b) Restrictions apportées au principe

1) *Les articles L. 321-13 A et L. 321-16 du Code de l'environnement*

Il faut constater néanmoins que la loi Climat et résilience en officialisant la stratégie nationale ne met pas en place une configuration juridique qui laisserait aux autorités décentralisées une entière liberté pour assurer la gestion intégrée du trait de côte. Dès lors que les intercommunalités et les communes décident d'élaborer une stratégie locale dans le domaine considéré, elles doivent se conformer ou, tout au moins, s'inspirer du « cadre de référence » fixé dans la stratégie nationale¹⁸⁶. On voit ainsi que les pouvoirs dont disposent les collectivités territoriales en la matière sont un tant soit peu régis par le droit. L'idée sous-jacente à cette « normativité », qui paraît proportionnée à l'objectif poursuivi, est que l'intérêt général dont est porteuse la stratégie nationale soit sauvegardé à l'occasion de l'élaboration des stratégies locales.

Ainsi, en exigeant que les stratégies locales de gestion intégrée du trait de côte soient élaborées « afin de mettre en œuvre les principes de gestion du trait de côte » définis dans la stratégie nationale, l'article L. 321-16 du Code de l'environnement institue une condition de légalité qui s'impose aux autorités locales, sous le contrôle du juge administratif. Ce constat affermit l'idée que la SNGITC – voire même les stratégies locales, on le verra – n'est pas simplement une œuvre purement « technique » ou « scientifique », étrangère au monde du droit, elle paraît également avoir une certaine force obligatoire, c'est-à-dire un certain degré de positivité reconnu et sanctionné par l'ordre juridique. La stratégie nationale ne ferait donc pas seulement appel à la persuasion ou à la libre adhésion, elle entendrait aussi dans une certaine mesure imposer des obligations ou, tout au moins, des principes, des orientations et des objectifs aux stratégies locales – voire indirectement à la construction ou à la réhabilitation des ouvrages de défense contre la mer – en engageant celles-ci à prendre les mesures nécessaires pour réaliser les orientations et les objectifs qui ont été préalablement déterminés dans ce document. La SNGITC serait donc d'autant moins extérieure au droit qu'elle ne fait pas seulement appel à la persuasion ou à la libre adhésion, elle entend aussi imposer des obligations ou, tout au moins, des orientations, des objectifs aux stratégies

¹⁸⁶ Cette configuration juridique paraît conforme au principe de libre administration des collectivités territoriales. La jurisprudence constitutionnelle considère en effet que la libre administration des collectivités locales n'interdit pas au Parlement de leur imposer des sujétions, dès lors que celles-ci sont justifiées, précises et limitées et qu'elles ne portent pas atteinte à la substance même de ce principe (V. par exemple, CC, 29 mai 1990, Sur la loi visant la mise en œuvre du droit au logement. – Décision, n° 2007-548 DC, 28 février 2007. – CE, 15 octobre 2014, Min. du logement c/ Cne de Privas : n° 377088 ; BJDU 2/2015, p. 76 ; RDI 2015, p. 90, obs. P. Soler-Couteaux).

locales, aux opérations d'aménagement ou de renaturation de la bande côtière en engageant les collectivités locales à prendre les mesures nécessaires pour réaliser les orientations et les objectifs qui ont été préalablement déterminés.

Ce raisonnement peut s'appuyer sur les dispositions des articles L. 321-13 A et L. 321-16 du Code de l'environnement qui imposent clairement aux autorités locales – lorsque celles-ci élaborent une stratégie locale de gestion intégrée du trait de côte – de s'inscrire dans le « cadre de référence » fixé par la stratégie nationale. Tout d'abord, les dispositions de l'alinéa premier de l'article L. 321-13 A prévoient explicitement que « la stratégie nationale de gestion intégrée du trait de côte est définie dans un document qui constitue le cadre de référence pour la protection du milieu et la gestion intégrée et concertée des activités au regard de l'évolution du trait de côte », ce qui laisse entendre que les collectivités territoriales sont tenues – même si les contours de cette obligation sont relativement souples – d'inscrire leur action en la matière dans les pas de la stratégie nationale. Ensuite, l'article L. 321-16 du Code de l'environnement précise qu'il appartient aux stratégies locales de « mettre en œuvre les principes de la gestion du trait de côte définis à l'article L. 321-13 A », ce qui laisse à penser que le législateur a entendu avec ces dispositions fixer les rapports juridiques entre la stratégie nationale et les stratégies locales. Les termes utilisés par la loi témoignent ainsi d'un souci de respect d'un document par l'autre. D'un point de vue de la science administrative ou du bon fonctionnement de l'administration, il s'agit là de faire en sorte que « les différentes autorités administratives ne travaillent pas chacune de leur côté et que les politiques qu'elles ont à mettre en œuvre, bien qu'elles soient dotées d'instruments différents, concourent aux mêmes objectifs ou soient utilisées telle manière que des objectifs différents trouvent un équilibre »¹⁸⁷. Que penser en effet d'une stratégie locale qui fixerait des orientations, des objectifs, des mesures qui seraient diamétralement opposés à ceux définis dans la SNGITC ?

2) Les limites juridiques apportées au « désir de rivage »

Finalement, la SNGITC montre, en creux, que pour que la transition écologique soit possible, il faut qu'il existe des limites à la réalisation de nos « désirs de rivage ». Les personnes privées comme les personnes publiques ont besoin de se représenter qu'un corps de règles qui s'impose à elles, vise à contraindre, au nom d'une exigence collective, la liberté d'agir dans la bande côtière menacée par la montée de la mer. Pour l'heure, la SNGITC représente cette limite ou, plus exactement, une de ces limites, et nous avons certainement besoin de cette référence objective comme d'un repère pour que les autorités publiques puissent converger vers un aménagement du littoral « transi-compatible ».

La question de l'impératif catégorique vient néanmoins fragiliser la portée de ce « cadre de référence » posé dans la SNGITC. L'obligation inconditionnelle s'impose contre un « désir de rivage » absolu, peu réceptif à la transition écologique de territoires pourtant irrémédiablement voué à être submergé. Cette impérativité ne se discute pas. En revanche, la recommandation, l'impératif conditionnel ou hypothétique figurant dans la stratégie nationale, n'a pas la même portée. Il ne s'agit plus de commander, d'assigner la limite, mais de solliciter de la part des autorités décentralisées une sorte d'autolimitation à l'aménagement et au développement de la bande côtière et, plus encore, à une recomposition

¹⁸⁷ J.-Cl. Bonichot, *Compatibilité, cohérence, prise en compte : jeux de mots ou jeu de rôle ?* in *Mélanges en l'honneur de Henri Jacquot*, Presses Universitaires d'Orléans, 2005, p. 49, spéc. p. 55.

spatiale et à une transition des territoires exposés à l'intrusion marine. L'enjeu du rapport au droit n'est donc pas le même. Il est moins question de savoir s'il est ou non interdit de faire ceci et cela dans la bande côtière mais plutôt de solliciter des autorités locales et, plus particulièrement des autorités décentralisées, la réalisation d'actions allant dans le sens de la transition. Dans les deux cas, le droit sert de repère et, pour ainsi dire, de référence, sauf que dans la première situation il fait savoir ce qui est interdit ou non alors que dans la seconde, il se borne à le suggérer.

c) Quid du concept de décentralisation ?

L'analyse de la SNGITC est de nature à enrichir également l'étude du concept de décentralisation, voire même à faire « bouger les lignes » de la doctrine traditionnelle en la matière, et cela en nous faisant regarder autrement les agencements territoriaux de l'Administration¹⁸⁸. En descendant ici au plus près de l'expérience juridique, on s'aperçoit de la difficulté à faire tenir le tout des rapports institutionnels dans le cadre classique offert par la seule opposition « centralisation/décentralisation », la structure de l'Administration en charge de la gestion du trait de côte apparaissant au contraire comme un montage juridique des plus sophistiqués dont la seule description met la doctrine à l'épreuve¹⁸⁹. Le droit de la SNGITC et des SLGITC donne à voir une configuration juridique très particulière qui n'entre que difficilement dans le cadre classique des notions de centralisation et de décentralisation dès lors que les autorités décentralisées sont ici appelées à décliner au niveau local une stratégie nationale élaborée par l'État centralisé. Le système traditionnel de représentation entre centralisation et décentralisation peut ainsi s'avérer aveugle, pour une part du moins, à cette micro-administration, c'est-à-dire, dans le cas présent, aux manières dont se prennent les décisions relatives à la gestion du trait de côte.

3° Un droit vert

Le droit souple posé par la SNGITC, qui n'est pas formellement obligatoire, peut aussi produire, en fait, des conséquences qui ne seront guère éloignées de celles qu'aurait pu produire un droit dur. Dans ce cas, le droit souple sert en quelque sorte de relais, ou mieux encore, de synergie avec le droit positif en vigueur, considéré comme insuffisant, à lui seul, pour orienter le comportement de ses destinataires. À l'instar du « droit dur », ce « droit souple » peut de la sorte servir de source d'inspiration pour déterminer le contenu des stratégies locales de gestion intégrée du recul du trait de côte ainsi que les projets de travaux qui intéressent cette gestion. Ce « droit vert » sert alors de point de référence pour donner consistance au niveau local aux principes, recommandations, orientations et objectifs déterminés. Reste que ce postulat selon lequel le « droit souple » agirait sur les comportements de manière aussi efficace que le « droit dur », alors que ses destinataires ne sont pas, par définition, tenus de le respecter, demeure difficile à démontrer. Certains auteurs ont ainsi mis en doute ce qui est souvent présenté comme la plus grande force du « droit souple », son effectivité, soulignant que la réception de ce dernier par ses destinataires n'est pas toujours bien établie :

¹⁸⁸ Sur ce type d'approche plus sectorielle, sinon « microscopique » pour analyser le concept de décentralisation, V. J. Caillosse, La décentralisation comme objet d'analyse juridique. Les leçons de Charles Einsenmann, in Mélanges en l'honneur de J.-C. Douence, La profondeur du droit local, Dalloz, 2006 ; Les "mises en scène" juridiques de la décentralisation. Sur la question du territoire en droit public français, op. cit., spéc. p. 71.

¹⁸⁹ Ibid.

« parée des signes de l'évidence, fondée sur l'idée élémentaire que ce qui est voulu est mieux vécu que ce qui est imposé, cette réception apparaît presque comme postulée »¹⁹⁰.

B. Une effectivité conditionnelle

On voit ainsi que la SNGITC ne peut être d'une quelconque efficacité pour la recomposition spatiale des territoires menacés par l'élévation du niveau marin et pour la transition écologique des territoires que si la *soft law* édictée par ce document est effective et efficace. En d'autres termes, elle doit être appliquée par ses destinataires et sa mise en œuvre doit produire les effets escomptés. Comme le souligne le rapport du Conseil d'État de 2013 :

« le droit souple, lui, n'existe vraiment que dans la mesure où il est appliqué, c'est-à-dire s'il parvient à modifier les comportements de ses destinataires dans le sens souhaité par ses auteurs ; le droit ignoré ne présente guère d'intérêt »¹⁹¹.

Les limites du droit souple tiennent ici à ce que celui-ci, à la différence du droit dur, n'aurait aucune réponse à apporter à sa méconnaissance. En cas de violation de ce dernier, les collectivités territoriales ne seraient pas exposées à des conséquences juridiques, qui sont celles de la sanction ou du moins de l'engagement de leur responsabilité. D'aucuns peuvent donc être tentés de dénier à la SNGITC tout effet et par là même, toute utilité, dès lors que les leviers traditionnels du droit ne pourraient être que très difficilement actionnés pour sanctionner la méconnaissance des principes, des orientations ou des objectifs formulés dans les stratégies sous la forme de conseils, de souhaits, de recommandations. Ce « droit recommandatoire » cultiverait ainsi la déception des uns – ceux qui entendent trouver dans la stratégie nationale un certain degré de normativité pour assurer une recomposition spatiale « transi-compatible » des territoires exposés aux conséquences l'érosion côtière – tout en laissant les autres ignorer des « mesures » dont la méconnaissance ne peut être sanctionnée. Ainsi, la SNGITC « parlerait pour ne rien dire ». Elle serait un « tigre de papier », un « coup d'épée dans l'eau », ou encore « une addition de bons principes » et de « lieux communs »¹⁹² dès lors qu'elle ne bénéficierait pas du soutien de la règle traditionnelle, ce droit souple ne donnant pas de titre pour exiger du juge administratif qu'il ordonne le respect des « normes » qu'elle pose. N'entrant pas dans la hiérarchie des normes *stricto sensu*, aucune décision administrative ne pourrait être en principe déclarée illicite comme violant une recommandation ou un souhait.

L'effectivité du droit souple édicté par la stratégie nationale serait d'autant plus fragilisée – faute de servir de fondement à une sanction – que, dans le cas présent, il est indéniable que bon nombre d'intérêts financiers peuvent pousser les acteurs concernés à agir dans un sens opposé à celui préconisé par la SNGITC, c'est-à-dire à emprunter une voie différente de celle de la transition écologique des territoires menacés par la montée de la mer. Les nombreuses activités économiques qui prospèrent à l'ombre de la bande côtière – tourisme, conchyliculture, plaisance, agriculture présente dans les polders, bâtiment... –

¹⁹⁰ C. Pérès, La réception du droit souple par les destinataires, in *Le droit souple : Journées nationales H. Capitant*, T. XIII, Dalloz 2009, p. 93.

¹⁹¹ Op. cit., p. 104.

¹⁹² De telles critiques ont été émises à propos d'une autre planification stratégique, celle contenue dans les Scot. Voir par exemple, A. Cluzet, Faut-il réécrire le code de l'urbanisme ? : *Études fonc.* janv.-févr. 2008, n° 131.

comme les propriétaires de résidence « les pieds dans l'eau » peuvent ainsi être favorables au maintien du *statu quo* tant que le recul du trait de côte est tel que la sécurité des personnes et des biens peut être assurée par le renforcement et le développement d'ouvrages de défense contre la mer.

1° Une dynamique d'adhésion

Aussi, le Conseil d'État observe-t-il, à juste titre, que « le droit souple ne peut s'imposer que s'il suscite une dynamique en sa faveur parmi ses destinataires »¹⁹³. Qu'en est-il de la SNGITC ? L'analyse des stratégies locales de gestion intégrée du recul du trait de côte dans les départements de la Vendée, de Loire-Atlantique et de l'Hérault – étude qui est présentée dans le chapitre suivant – donne à voir différentes dynamiques à l'œuvre.

a) L'adhésion des communes et des intercommunalités

Tout d'abord, les entretiens réalisés montrent que la loi Climat et résilience ainsi que la SNGITC ne sont pas restées « lettre morte » dans la mesure où elles ont contribué à ce que les intercommunalités et les communes concernées par la montée de la mer décident d'élaborer des stratégies locales de gestion intégrée du trait de côte. Pour de multiples raisons étudiées plus loin dans le texte, il existe aujourd'hui un consensus fort des autorités locales sur l'intérêt et même sur la nécessité d'élaborer au niveau des intercommunalités des stratégies locales. La confection de ces documents apparaît aujourd'hui comme indispensable pour adapter les territoires à la montée de l'élévation de la mer, mais aussi pour faire prévaloir à terme une transition – du moins une « *soft ecological transition* »¹⁹⁴ – des territoires ainsi exposés à l'intrusion marine.

Ensuite, ces mêmes entretiens laissent entrevoir la volonté des intercommunalités et des communes – incitées en ce cela par les autorités déconcentrées de l'État et par le CEREMA – d'agir pour mettre en œuvre les principes et les recommandations édictés par la stratégie nationale. Le maire de la commune de Préfailles, responsable de l'élaboration de la SLGITC de la communauté d'agglomération « Pornic aggro Pays de Retz », affirme ainsi clairement que l'objectif premier de la stratégie locale est d'appliquer la stratégie nationale, celle-ci ayant pour l'intercommunalité « une valeur de référence ». Les responsables des services dédiés à la gestion des effets de l'érosion côtière dans d'autres intercommunalités semblent plus circonspects. Certains paraissent ne pas s'y intéresser. D'autres considèrent que la stratégie nationale est un document sans « grand intérêt » – en raison de son caractère par trop général – ou « un document difficile à décliner au niveau local »¹⁹⁵, ou une « énième couche au mille-feuille réglementaire », ou encore un « document réglementaire réservé aux services de l'État ». Ces critiques doivent cependant être relativisées car lorsque l'on pousse plus loin l'entretien en interrogeant ces mêmes services sur les éléments qu'ils envisagent de fixer dans les stratégies locales, on constate que lesdits éléments sont loin de s'écarter du « cadre de référence » fixé par la stratégie nationale, c'est-à-dire des principes et des recommandations édictés dans ce document¹⁹⁶. Autrement dit, comme on le verra d'une

¹⁹³ Conseil d'État, Le droit souple, op. cit., p. 62.

¹⁹⁴ Sur cette notion, V. les développements ci-dessous.

¹⁹⁵ Cté d'agglomération Saint-Nazaire

¹⁹⁶ V. Le chapitre suivant sur les SLGITC.

manière plus approfondie dans le chapitre suivant, la SNGITC a suscité, dans une certaine mesure, une dynamique en sa faveur parmi ses destinataires.

b) Le rôle de la DDTM et de la DREAL

Le fait que les services déconcentrés de l'État – DDTM et DREAL – et, dans certains cas, le CEREMA soient étroitement associés à l'élaboration des stratégies locales n'est pas étranger à cette prise en compte, la mission de ces services étant de faire en sorte que le « cadre de référence » de la stratégie nationale élaborée au niveau central soit effectivement décliné et mis en œuvre au niveau local. En d'autres termes, les services de l'État sont en mesure de puiser dans ce document « fondateur » d'inépuisables ressources justificatrices et légitimatrices de la recomposition spatiale et de la transition écologique des territoires menacés par l'élévation du niveau des mers et des océans. Quant aux collectivités territoriales, elles sont dans l'obligation, dès lors qu'elles décident de s'engager dans ce processus, de justifier les stratégies locales au regard de la SNGITC.

c) Les observations des chambres régionales des comptes

La lecture de différents rapports d'observations de la chambre régionale des comptes des Pays de la Loire montre que cette juridiction n'est pas non plus étrangère à la dynamique que suscite le droit souple édicté par la stratégie nationale. Loin d'ignorer cette forme de régulation parce qu'elle ne reposerait pas sur la création d'obligations, cette juridiction rappelle au contraire aux collectivités territoriales dans ses rapports d'observations la nécessité pour les communes et les intercommunalités de s'engager dans l'élaboration d'une stratégie locale de gestion intégrée du trait de côte¹⁹⁷. On voit ainsi l'intérêt du recours au « droit », lequel permet au juge de s'appuyer sur un « droit souple » pour rappeler aux collectivités locales une « ligne à suivre ». Si les observations des chambres des comptes ne peuvent pas être assimilées à des « sanctions » *stricto sensu* qui seraient prononcées à l'encontre des autorités décentralisées défailtantes en la matière, elles ont néanmoins certains effets. Ils sont redoutés par les élus locaux parce que les principales conclusions desdits rapports sont reprises dans la presse locale. Et il n'est jamais agréable pour les élus locaux de voir leur politique de gestion du trait de cause remise en cause par une juridiction. On voit bien comment cette « juridicisation » de la SNGITC et des SLGITC, leur entrée sur la « scène juridique » et dans le monde de la justice change la donne. Le rapport des autorités locales avec la stratégie nationale échappe désormais, ne serait-ce que potentiellement, à l'univers de la politique. Désormais, la question essentielle de la transition écologique des territoires se traite non plus seulement dans l'arène politique mais aussi au regard et à l'aide de la loi commune.

Finalement, ces rapports des chambres régionales des comptes révèlent que du fait du « passage au droit », les acteurs locaux deviennent virtuellement justiciables, redevables de cette scène tenue pour juste.

2° L'appréhension de la SNGITC par le juge administratif

Ce « passage au droit » et la circonstance que la SNGITC prenne place sur la « scène juridique » transforment également le rapport social dans la mesure où ce dernier devient

¹⁹⁷ V. par exemple, Chambre régionale des comptes Pays de la Loire, Rapport d'observations définitives et ses réponses, « La gestion du trait de côte. Communauté d'agglomération de la presqu'île de Guérande atlantique (CapAtlantique), Commune de Piriac-sur-Mer, Commune du Pouliguen, Exercices 2011 et suivants », 19 décembre 2023, p. 53

désormais « virtuellement justiciable »¹⁹⁸. Certes, il a été montré précédemment que la méconnaissance du « droit souple » ne peut, par elle-même, servir de fondement à une sanction et que les leviers traditionnels du droit – comme l’action en justice – ne peuvent pas être actionnés directement pour sanctionner cette méconnaissance. Force est de constater néanmoins que cette situation a quelque peu évolué dès lors que le Conseil d’État « tend à construire progressivement une jurisprudence sur l’appréhension du droit souple par le juge administratif »¹⁹⁹.

a) Recevabilité des recours contentieux contre la SNGITC

D’une part, il est admis qu’un recours contentieux contre des instruments de droit souple est recevable, sous certaines conditions, ce qui conduit à atténuer la rigueur du principe selon lequel seul les actes créant des obligations sont susceptibles de tels recours. Ainsi, il a été jugé, dans un certain nombre d’hypothèses, que « des instruments de droit souple soient regardés comme faisant grief au vu de leur formulation impérative ou de leurs effets »²⁰⁰. Il n’est pas impossible que cette jurisprudence soit appliquée à la SNGITC pour au moins deux raisons. Tout d’abord, il a été indiqué précédemment que certaines propositions normatives édictées dans ce document – les principes – sont formulées sous la forme impérative. Ensuite, il a été montré antérieurement que la SNGITC a incontestablement des effets juridiques en application des dispositions combinées des articles L. 321-16 et L. 321-13 A puisque selon les termes mêmes de ces dispositions, les stratégies locales sont tenues de « mettre en œuvre les principes de gestion du trait de côte », définis dans la stratégie nationale.

b) Prise en compte de la SNGITC dans la motivation des décisions de justice

D’autre part, il est certain que les instruments de droit souple peuvent être pris en considération dans la motivation des décisions juridictionnelles. Ainsi, le droit souple est susceptible d’être utilisé par le juge administratif « comme moyen d’interprétation auxiliaire de la règle de droit », ou « comme source d’inspiration »²⁰¹, et ce, alors même qu’il ne peut être appliqué par ce dernier comme le serait une règle de droit. Le terrain propice à la prise en compte de ces mesures non contraignantes devrait être celui où le juge administratif est appelé à vérifier la légalité d’une autorisation d’implantation d’ouvrages de défense contre la mer ou encore la légalité d’une opération de recomposition spatiale d’un territoire au regard de dispositions légales visant à assurer la protection de l’environnement. Il pourrait également en aller ainsi lorsque le juge administratif est amené à confronter le contenu d’un PLU ou d’un SCoT à des règles environnementales qui s’imposent à ces documents d’urbanisme. Ce contrôle étant effectué à un niveau global, il n’est pas impossible que le juge tienne compte du droit souple édicté par la stratégie nationale ou par les stratégies locales pour éclairer le sens des dispositions générales fixées dans la loi ou le règlement.

Le fait que la SNGITC puisse ainsi être prise en compte dans une décision de justice aux conséquences défavorables pour les collectivités locales est de nature à contribuer à l’effectivité du droit souple édicté dans ce document.

¹⁹⁸ Pour reprendre l’expression de F. Ost (A quoi sert le droit ? Usages, Fonctions, Finalités, Bruylant, coll. « Penser le droit », 2016, p. 46).

¹⁹⁹ *op. cit.*, p. 9. – V. aussi, W. Zagorski, *Le contentieux des actes administratifs non décisifs*. Contribution à une typologie du droit souple, Ed. Mare & Martin, Bibliothèque des thèses, 2015.

²⁰⁰ CE, 27 avril 2011, Formindep et CE, 11 octobre 2012, Sté Casino Ghichard-Perrachon.

²⁰¹ Conseil d’État, *Le droit souple*, *op. cit.*, p. 74.

c) Invocabilité de la SNGITC

Enfin, l'invocabilité du droit souple posé dans la SNGITC semble possible dans les contentieux impliquant les stratégies locales de gestion intégrée du trait de côte et, plus précisément, dans des contentieux où les requérants feraient valoir que les principes fixés dans la stratégie nationale n'ont pas été mis en œuvre dans les stratégies locales. Un requérant pourrait ainsi soutenir, par exemple, que le principe de la stratégie nationale aux termes duquel il appartient aux destinataires de ce texte d'éviter « la défense systématique contre la mer » et de « développer des systèmes d'adaptation raisonnés pour la protection et la recomposition spatiale du littoral en évitant l'artificialisation du trait de côte », a été méconnu par une stratégie locale, parce que celle-ci plutôt que de prendre en compte la « transition écologique » en appliquant ledit principe, a fixé dans la stratégie des orientations et des objectifs diamétralement opposés consistant à promouvoir systématiquement le renforcement et le développement des ouvrages de défense contre la mer.

SECTION 3. L'ASSOCIATION DES ACTEURS AU PROCESSUS DECISIONNEL

Il ressort de l'idéologie que toute transition écologique nécessite une mise en mouvement coordonnée de l'ensemble des acteurs de la société. Autrement dit, « pour impliquer et entraîner l'ensemble des acteurs de la société, la transition écologique doit s'accompagner d'une mise en débat démocratique afin de devenir un objectif véritablement partagé »²⁰². Reste à déterminer si, dans le domaine considéré, cette pensée politique a inspiré et irrigué le droit fixé dans la loi Climat et résilience et si celui-ci est de nature à reconnaître et à favoriser un mode nouveau de gouvernance dans le domaine considéré. Il s'agit ainsi de savoir si le droit donne à voir de « nouvelles formes de gouvernement », mais aussi de nouvelles formes de « mobilisations et de participations citoyennes » répondant à l'article 7 de la Charte de l'environnement et aux exigences de la Convention d'Aarhus.

Apparemment, la loi Climat et résilience modifie en profondeur le mode d'élaboration et de mise en œuvre de la stratégie nationale de gestion intégrée du trait de côte. Ce texte semble instaurer un nouveau mode de gouvernance, plus démocratique, autour de la SNGITC. Il est indéniable que la loi Climat et résilience apporte une touche plus démocratique à l'élaboration de la SNGITC.

§ 1. La concertation avec les acteurs directement intéressés

Il faut tout d'abord observer que la stratégie nationale est élaborée non pas de manière unilatérale par l'État mais « en concertation avec les collectivités territoriales, le Conseil national de la mer et des littoraux, la communauté scientifique, les acteurs socio-économiques et les associations de protection de l'environnement concernés »²⁰³. L'idée sous-jacente à ces dispositions est de favoriser le débat démocratique autour de la SNGITC, d'intéresser et de responsabiliser les acteurs concernés à la nécessaire mutation, recomposition et transition des territoires exposés au recul du trait de côte. Tout laisse donc à penser qu'il y a là une évolution dans la mesure où la stratégie nationale « en vigueur », adoptée en 2012 puis complétée en 2017, semblait avoir été exclusivement élaborée et

²⁰² Commissariat général au développement durable, « La transition. Analyse d'un concept », juin 2017, <https://www.ecologie.gouv.fr/sites/default/files/Th%C3%A9matique%20-%20Transition%20-%20Analyse%20d%27un%20concept.pdf>, p.

²⁰³ C. env., art. L. 321-13 A.

approuvée par la ministre de l'Environnement, de l'Énergie et de la Mer, en charge des Relations internationales sur le climat. En réalité, il n'en était rien dans la mesure où cette stratégie originelle n'est pas seulement le résultat des réflexions du ministère de l'Environnement de l'époque, son contenu ayant été largement inspiré des débats du Grenelle de la Mer de 2009. Ces débats ont permis d'engager des réflexions et des négociations entre l'État français, les élus, les acteurs économiques et professionnels concernés par la mer et la société civile. Cette démarche a été entreprise par le ministère français chargé du Développement durable et de la Mer, sur le modèle du « Grenelle de l'environnement » de 2007, et elle a permis de fixer certaines lignes de conduite quant à la gestion du trait de côte. L'apport de la loi Climat et résilience est donc de formaliser cette concertation, de l'instituer et d'en déterminer les modalités, ces dernières laissant au pouvoir central une large marge de liberté pour déterminer quels sont les acteurs concernés qui seront associés à l'élaboration et à l'actualisation de la stratégie nationale.

Force est néanmoins de constater que cette configuration juridique, inspirée de l'idéologie de la transition écologique, n'a pas modifié en profondeur le « mode de gouvernement » dans le domaine considéré. Certes, le droit instaure un dispositif qui paraît plus « démocratique », en ce sens qu'il impose au gouvernement un dialogue avec les acteurs concernés par la gestion intégrée du trait de côte. Une forme de pouvoir autoritaire, verticale, serait ainsi remplacée par une forme négociée, réticulaire, horizontale, consensuelle, plus civilisée, mais aussi bien plus complexe²⁰⁴. Le droit ferait dès lors apparaître un modèle qui serait fondé moins sur un appareil « autocentré et hiérarchique » que sur un processus qui prendrait la forme d'un cercle vertueux, basé sur l'interaction avec tous les acteurs concernés par le recul du trait de côte. Ces appréciations doivent cependant être nuancées dans la mesure où le droit dont s'agit n'a pas pour effet, *stricto sensu*, de conférer le pouvoir décisionnel aux acteurs concernés, la stratégie nationale étant approuvée de manière unilatérale par décret sans que l'auteur dudit décret ne soit tenu de tenir compte des observations, propositions et recommandations émises par les collectivités territoriales, le Conseil national de la mer et des littoraux, la communauté scientifique, les acteurs socio-économiques et les associations de protection de l'environnement concernés. D'aucuns pourraient donc voir dans ce droit issu de l'idéologie de la transition écologique une simple tactique de gouvernement. Dans une certaine mesure, on resterait ainsi dans un cadre classique inchangé, les centres de décision, les rapports entre pouvoirs locaux et autorités centrales demeurant soumis à la volonté de l'État. Il s'agirait donc là d'un simple simulacre, « grâce auquel l'État classique peut se perpétuer, en théâtralisant son propre dépassement »²⁰⁵.

§ 2. La participation du public

L'autre innovation de la loi Climat et résilience est que ce texte impose désormais – pour tenir compte de l'idéologie de la transition écologique et, plus encore, pour assurer la conformité du droit à l'article 7 de la Charte de l'environnement adossée à la Constitution,

²⁰⁴ F. Ost et M. van de Kerchove, *De la pyramide au réseau ? Pour une théorie dialectique du droit*, Publications des Facultés universitaires Saint Louis, Bruxelles, 2002.

²⁰⁵ P. Legendre, *La royauté du droit administratif. Recherches sur les fondements traditionnels de l'État centraliste en France*, *Revue historique de droit français et étranger*, 1974, p. 140.

à la Convention d'Aarhus et au droit de l'environnement de l'Union européenne – que le projet de SNGITC soit soumis à la participation du public :

« avant son adoption par décret, le projet de stratégie nationale, accompagné d'une synthèse de son contenu, est mis à la disposition du public selon la procédure prévue à l'article L. 120-1 »²⁰⁶.

Il y a là une évolution en ce sens que dans l'état antérieur du droit le projet de stratégie nationale n'avait pas à être soumis à une procédure participative du public. Ces transformations visent, là encore, à accentuer le caractère démocratique de la stratégie nationale. Il s'agit par là de faire en sorte que le projet de SNGITC et la transition écologique qu'il préconise fassent l'objet d'un débat démocratique afin de devenir un objectif vraiment partagé. Cette participation du public est ainsi mise en œuvre, comme le précise d'ailleurs l'article L. 120-1-I du code, en vue :

« 1° D'améliorer la qualité de la décision publique et de contribuer à sa légitimité démocratique ;

2° D'assurer la préservation d'un environnement sain pour les générations actuelles et futures ;

3° De sensibiliser et d'éduquer le public à la protection de l'environnement ;

4° D'améliorer et de diversifier l'information environnementale ».

Quant à savoir quelle est la procédure qui est suivie pour assurer la participation du public – débat public, enquête publique, concertation préalable, procédure *sui generis* – la loi est beaucoup plus « floue » ou, plus exactement, elle laisse à l'État une très grande marge de manœuvre pour décider quel est le processus participatif le plus pertinent. La seule exigence imposée en la matière par la loi est que la procédure confère au public le droit :

« D'accéder aux informations pertinentes permettant sa participation effective ;

De disposer de délais raisonnables pour formuler des observations et des propositions ;

D'être informé de la manière dont il a été tenu compte de ses observations et propositions dans la décision d'autorisation ou d'approbation »²⁰⁷.

Ces dispositions, à l'instar de celles qui imposent d'associer les acteurs concernés à l'élaboration de la SNGITC, révèlent *in fine* le « travail » que le droit accomplit sur le processus décisionnel en vue de stimuler les échanges, de favoriser les mises en relation et de fournir l'échelle des possibilités entre lesquelles il faudra choisir. Nul doute donc que ces règles nouvelles tendent à « travailler » la communication sociale au sein même de l'État centralisé. Reste que ces règles juridiques qui imposent que le projet de stratégie nationale soit soumis à un processus participatif avant son adoption n'ont pas, là encore, pour effet de modifier le « mode de gouvernement ».

²⁰⁶ C. env., art. L. 321-13 A al. 2.

²⁰⁷ C. env., art. L. 120-1-II.

Chapitre II. Les stratégies locales de gestion intégrée du trait de côte

Introduction

a) La reconnaissance des SLGITC par la loi Climat et résilience

Aux termes de l'article L. 321-16 du Code de l'environnement :

« Des stratégies locales de gestion intégrée du trait de côte peuvent être élaborées par les collectivités territoriales ou leurs groupements compétents en matière de défense contre les inondations et contre la mer en application du 5° du I de l'article L. 211-7, afin de mettre en œuvre les principes de la gestion du trait de côte définis à l'article L. 321-13 A. Elles comportent des dispositions relatives à l'information du public sur le risque de recul du trait de côte. Elles sont compatibles avec les objectifs et les règles générales définis conformément à l'article L. 321-14 lorsqu'ils existent.

Lorsqu'il existe une stratégie locale de gestion des risques d'inondation prévue à l'article L. 566-8, la stratégie locale de gestion intégrée du trait de côte s'articule avec elle pour former des actions et opérations cohérentes. Le cas échéant, elles font l'objet d'un document unique (...) ».

Issues de la loi, ces dispositions ont pour effet d'"officialiser" les stratégies locales de gestion intégrée du trait de côte. Cette reconnaissance est loin d'être anodine. Ce passage au droit signifie que le rapport social, privé ou public, interindividuel ou collectif quant à la recomposition spatiale et la transition écologique des territoires menacés par la montée de la mer s'inscrit désormais, au niveau local, sur une autre scène, celle du droit et du « tenu pour juste ». Il en résulte un écart, un imperceptible décentrement entre le lien ordinaire, pratiqué et vécu jusqu'ici par les intéressés, et la nouvelle scène de référence, à savoir celle du droit et de la commune mesure qui règlent les rapports sociaux en la matière. Les stratégies locales changent ainsi de registre. Certes, celles-ci n'étaient pas totalement ignorées par les pratiques avant la loi du 22 août 2021, certaines intercommunalités ayant décidé d'élaborer de tels documents. Reste que ces entreprises, comme nous le verrons plus bas, se faisaient en dehors d'un cadre légal spécifique avec pour seul « point de référence » la stratégie nationale de gestion intégrée du trait de côte.

La reconnaissance par la loi des SLGITC a ainsi pour effet de « changer la donne » et cela pour au moins deux raisons.

D'une part, l'article L. 321-16 susvisé fixe un nouveau cap en matière de gestion du trait de côte, qui n'est pas sans faire référence à la transition écologique des territoires. C'est ce qui ressort de ces règles qui précisent que les stratégies locales ont pour objet « de mettre en œuvre les principes de la gestion du trait de côte définis à l'article L. 321-3 A ». En faisant ainsi clairement référence aux principes définis dans la stratégie nationale, ces dispositions imposent que les stratégies locales déclinent au niveau des collectivités territoriales des principes, des objectifs, des orientations et des règles générales – fixés au niveau national – qui ne sont pas sans lien, on l'a montré plus haut, avec la transition écologique²⁰⁸. Cette stratégie nationale constitue en effet le « cadre de référence » pour la protection du milieu et la gestion intégrée et concertée des activités au regard de l'évolution du trait de côte à

²⁰⁸ V. supra, la stratégie nationale de gestion intégrée du trait de côte.

l'échelle d'une cellule hydro-sédimentaire et du risque qui en résulte²⁰⁹ et, comme il l'a été démontré ci-dessus, ce cadre n'est pas sans fixer une boussole en matière de transition écologique des territoires²¹⁰. Cette configuration juridique révèle par conséquent que la question de la transition des territoires ne relève plus seulement du discours politique ou médiatique, elle est désormais traitée au regard et à l'aide de la loi commune.

D'autre part, ce « décentrement » a amené parallèlement le législateur à instituer un instrument juridique – les stratégies locales – qui offre certaines garanties aux fins que chacune des personnes intéressées puisse prendre place sur cette nouvelle « scène juridique », l'idée sous-jacente à ces dispositions étant que l'élaboration de ces documents ne soit pas décidée unilatéralement par une collectivité territoriale mais, au contraire, que les stratégies locales soient construites conjointement avec les acteurs publics et les acteurs privés concernés. Il s'agit par là de faire en sorte qu'il existe une interaction entre les différents niveaux institutionnels concernés par cette gestion.

Il faut constater néanmoins que le droit est loin d'être précis quant aux modalités de fabrication des stratégies locales. La loi fixe seulement une règle de compétence en indiquant que ces documents sont élaborés « par les collectivités territoriales ou leurs groupements compétents en matière de défense contre les inondations et contre la mer en application du 5° du I de l'article L. 211-7 ». En revanche, l'article L. 321-16 ne prévoit aucune règle de procédure qui définirait l'ensemble des formalités à accomplir préalablement à l'adoption de ces documents. Aucune disposition ne vient ici déterminer de manière précise la personne publique qui prend l'initiative de l'élaboration de la stratégie locale ou les personnes – publiques ou privées – qui doivent être associées ou consultées à l'occasion de la construction des stratégies. La loi ne prévoit pas non plus la soumission du projet à une procédure de participation du public avant son adoption – concertation environnementale, enquête publique... – ou, plus simplement, l'organisation d'une information du public sur le projet avant son approbation. Une lecture plus fine de l'article L. 321-16 al. 1^{er} permet cependant de déduire des dispositions combinées de l'article L. 321-16 al. 1^{er} et L. 321-13 A du Code de l'environnement que l'élaboration des stratégies locales doit être soumise à une procédure de « concertation » dont les modalités ne sont en rien définies par la loi ou le règlement. Cette interprétation peut s'appuyer sur les dispositions de l'article L. 321-16 al. 1^{er} qui précise qu'il appartient aux stratégies locales « de mettre en œuvre les principes de la gestion du trait de côte définis à l'article L. 321-13 A du Code de l'environnement ». Dès lors que ces principes impliquent, selon les termes mêmes de ce dernier article, la mise en place d'une « gestion intégrée et concertée des activités au regard de l'évolution du trait de côte », tout laisse à penser que ces stratégies locales ne peuvent être construites que de manière concertée. Comme il sera montré plus bas, c'est cette interprétation qui a été retenue – consciemment ou inconsciemment – par les collectivités territoriales.

²⁰⁹ Toute stratégie doit en outre prendre en compte la contribution des écosystèmes côtiers à la gestion du trait de côte. Enfin, elle fixe des objectifs relatifs à la connaissance et à la protection des espaces naturels afin de permettre à ces écosystèmes de se régénérer et de s'adapter à de nouvelles conditions environnementales et aux processus de transports sédimentaires naturels d'accompagner ou de limiter le recul du trait de côte (C. env., art. L. 321-17).

²¹⁰ V. supra.

b) Méthodologie

1) *Étude des comportements effectifs en rapport avec les normes*

La connaissance et la compréhension des processus juridiques par lesquels la transition écologique s'incarne dans les stratégies locales supposent de prendre en considération les règles qui régissent ces documents, mais aussi la façon dont ces règles sont appliquées par leurs destinataires. La science du droit ce n'est pas seulement l'étude « dogmatico-doctrinale » des règles, c'est aussi selon Charles Eisenmann :

« l'étude de comportements effectifs en rapport avec des normes. Quand il s'agit de comprendre un ordre juridique concret, c'est-à-dire l'ordre juridique d'une Société donnée et des rapports entre ordres juridiques concrets, le point de vue "extra-normatif" est indispensable »²¹¹.

Pour appréhender le droit, l'une et l'autre de ces « méthodes » sont d'ailleurs intimement liées. L'analyse doctrinale apparaît en effet comme une opération nécessaire pour étudier les institutions et les normes dont s'agit – ainsi que leur agencement dans l'ordre juridique interne – mais aussi pour procéder à l'analyse des usages du droit, l'étude du droit positif en lui-même apparaissant comme une opération déterminante, un préalable nécessaire à l'analyse des modalités sociales de mobilisation des règles et des significations qui en sont données par les interprètes dans leurs actions²¹². Il s'agit donc là d'un préalable indispensable à toute espèce de réflexion sur le rôle que le droit est appelé à jouer, ou sur la variété des usages dont celui-ci peut faire l'objet. Seules une connaissance et une compréhension fine de la règle et de son agencement dans l'ordre juridique facilitent l'élaboration des cadres d'observation, indispensables pour répondre aux questions de l'effectivité de la norme, de sa validité sociale et du rôle que celle-ci peut ou non jouer pour favoriser la transition écologique des territoires littoraux.

2) *Présentation des entretiens*

Cette méthodologie, qui amène à analyser le droit en lui-même ainsi que « les faits relatifs au droit », est centrale pour appréhender l'importance du droit dans les activités de régulation menées par la puissance publique, à travers les stratégies locales. L'analyse de ces contacts entre dispositifs juridiques et fait sociaux, nous a conduits à réaliser différents entretiens avec les services et les élus locaux en charge de l'élaboration des stratégies locales :

- CEREMA Pays de la Loire ;
- Saint -Nazaire Agglo ;
- Syndicat mixte des marais des Olonnes ;
- Saint-Nazaire agglo et de CapAtlantique La Baule-Guérande Agglo ;
- la communauté de communes OcéanMarais de Monts ;

²¹¹ Ch. Eisenmann, Science du droit et sociologie dans la pensée de Kelsen, In « Méthode sociologique et droit », Paris, Dalloz, 1958, pp. 61-73.

²¹² P. Lascoumes et E. Serverin, Le droit comme activité sociale : pour une approche wébérienne des activités juridiques, Droit et société, n° 9, 1988, p. 165. – V. aussi, « Le droit en situation. Entretien avec Pierre Lascoumes », propos recueilli et présentés par G. Calafat et A. Fossier, Tracé, Revue de Sciences humaines, n° 27, 2014, ENS éditions.

- Pornic agglo Pays de Retz) (Pierre Caudal, maire de Préfailles, Vice-Président de Pornic agglo Pays de Retz) ;
- Pornic agglo Pays de Retz ;
- Syndicat mixte Bassin du Lay).

c) Annonce du plan

Cette méthodologie a permis de dégager et d'analyser différents thèmes avec pour fil conducteur la question de savoir dans quelle mesure les SLGITC contribuent à tracer un chemin susceptible de conduire à la transition écologique des territoires menacés par la montée de la mer.

Le premier amène à observer la place qu'occupent les stratégies locales dans l'ordre juridique interne et l'articulation de ces dernières avec d'autres processus de gestion des risques naturels, cette articulation étant organisée le plus souvent par le droit. Cette approche donne à voir qu'avant même la consécration des SLGITC par la loi Climat et résilience, les collectivités locales se préoccupaient déjà de la gestion du recul du trait de côte et qu'elles avaient mobilisé à cette fin d'autres instruments juridiques au titre de leur compétence GEMAPI, notamment les stratégies locales de gestion des risques d'inondation (SLGRI) et les programmes d'actions de prévention des inondations (PAPI) (Section 1).

Le deuxième et le troisième thèmes visent à déterminer quelles sont les autorités locales compétentes pour élaborer les SLGITC (Section 2) et quelles sont les raisons qui ont poussé ces dernières à construire ces documents (Section 3). Autrement dit, pourquoi les collectivités locales décident-elles de changer de registre et de « passer au droit » ? La transition écologique apparaît-elle comme un motif déterminant en la matière ?

Quant au quatrième thème, il porte sur l'élaboration des SLGITC, c'est-à-dire sur les modes de fabrication de documents juridiques qui peuvent contenir des normes, des orientations, des objectifs ou des mesures susceptibles de réorienter la gestion du trait de côte vers la transition écologique (Section 4). Il s'agit ici d'observer la façon dont se constituent les institutions en charge de ces documents ainsi que la manière dont se fabrique la « norme » au sein même de celles-ci. Il s'agit de rendre compte également des « jeux » que permet la règle par ses formes, les pouvoirs d'action qu'elle organise. Cette démarche contribue parallèlement à mettre en lumière les éléments qui font obstacle au passage des principes de la transition écologique dans les stratégies locales ou, au contraire, ceux qui constituent des leviers à ce changement de cap.

Enfin, un dernier thème qui porte sur le contenu des SLGITC amène à s'interroger sur le point de savoir dans quelle mesure ces stratégies contribuent ou non à favoriser le renversement du modèle contemporain fondé pour l'essentiel sur l'économie de marché – qui privilégie urbanisation et aménagement des bords de mer et maintien des polders créés à des fins agricoles ou conchylicoles et leur pendant – le maintien d'ouvrages de défense contre les flots – à un autre modèle plus « transi-compatible » (Section 5).

SECTION 1. LES PREMICES

Il a d'abord été constaté que les collectivités territoriales ont mis en place différents dispositifs en vue d'assurer la gestion du trait de côte bien avant l'adoption la loi du 22 août 2021. Ces actions ont débuté le plus souvent après la tempête Xynthia, qui a été un événement déterminant en la matière en raison de ses conséquences sur les personnes et les

biens. Cette gestion s'est faite d'abord de « manière pragmatique » et s'est ensuite développée en tenant compte des expériences. Les principales actions entreprises ont consisté le plus souvent à assurer une veille du trait de côte, à entretenir les ouvrages de défense contre la mer, voire à les étendre, à recenser l'ensemble des défenses contre la mer sur le territoire, à analyser l'implication de cette gestion sur la planification urbaine et sur la planification environnementale, en particulier, sur les plans de prévention des risques littoraux. Comme le souligne, à juste titre, le Vice-Président de Pornic agglomération Pays de Retz et maire de Préfailles, Claude Caudal, l'élaboration des stratégies locales s'inscrit dans ce continuum, dans cette volonté de progresser dans la gestion intégrée du trait de côte, et cela en donnant davantage de cohérence à cette gestion.

§ 1. La création de services dédiés

A. Les « services de défense contre la mer »

Tout d'abord, l'ensemble des intercommunalités interrogées ont créé, le plus souvent après la tempête Xynthia, des services administratifs spécifiques dédiés à la gestion du trait de côte. La dénomination actuelle de ces organismes chargés de cette branche particulière d'activités – « services de défense contre la mer »²¹³ – n'est certes pas « transi-compatible ». Cette appellation laisse entendre que la gestion du trait de côte par ces services consisterait exclusivement à protéger les populations et les biens contre l'intrusion marine par des ouvrages de défense. Mais, comme souvent, « l'habit ne fait pas le moine »²¹⁴ et il serait par conséquent quelque peu hâtif et hasardeux, comme nous le verrons plus bas, de tirer du fait que les services s'appellent « service de défense contre la mer » la conclusion que ceux-ci ne seraient en rien réceptifs aux idées de la transition écologique telles qu'elles ressortent de la stratégie nationale. Il est néanmoins certain que, dans un contexte de transition écologique des territoires menacés par la montée de la mer et de recomposition spatiale desdits territoires, il serait préférable de choisir pour ces services une autre dénomination, plus conforme à ces idées nouvelles.

La création de ces services dédiés – comme le fait qu'ils se soient étoffés au fil des ans – met aussi en relief l'importance que les élus locaux accordent désormais à la question des effets du réchauffement climatique sur leur territoire. Instituer de tels services au sein même des intercommunalités signifie que les autorités locales entrevoient la nécessité d'engager dans le domaine considéré des actions et, plus largement, des politiques de gestion du trait de côte. Ces services répondent en outre à un besoin et ils sont créés, en règle générale, plus par « la force des choses » que sous la pression de pensées politiques. Ce n'est donc que dans un second temps que les idées de la transition écologiques sont susceptibles d'influer ou d'irriguer les actions et les politiques décidées et mises en œuvre par les services dont s'agit. On voit ici le rôle-clé que peut jouer en la matière la stratégie nationale en fixant un nouveau cap aux intercommunalités et aux services en charge de cette gestion du trait de côte.

Les missions des services dédiés sont nombreuses. Elles consistent notamment à :

- suivre l'élaboration et la mise en œuvre des plans de prévention des risques ;

²¹³ Il en va ainsi s'agissant de l'agglomération de Pays de Saint Gilles Croix de vie ou encore le Syndicat mixte des marais d'Olonne.

²¹⁴ Ce qui signifie en clair qu'il faut se méfier des apparences, qui sont parfois trompeuses.

- assurer une surveillance lors des événements tempétueux²¹⁵ ;
- gérer les ouvrages hydrauliques ;
- procéder à l'entretien des ouvrages existants de défense contre la mer²¹⁶ ;
- connaître l'aléa recul du trait de côte.

B. Les « observatoires du littoral ». La connaissance de l'aléa recul du trait de côte

La connaissance de l'aléa recul du trait de côte apparaît comme une question fondamentale depuis la tempête Xynthia, dans les départements de la Vendée et de Loire-Atlantique. C'est pourquoi l'ensemble des intercommunalités littorales n'ont pas attendu la loi Climat et résilience ni l'instauration d'un indicateur national d'érosion côtière – prévu par la loi n° 2016-1087 du 8 août 2016 pour la reconquête de la biodiversité, de la nature et des paysages – pour se doter d'instruments de suivi de ce phénomène naturel.

1° Présentation

a) Pornic agglomération Pays de Retz

Ainsi, depuis 2017, année au cours laquelle la communauté d'agglomération « Pornic agglomération Pays de Retz » s'est vue attribuer la compétence GEMAPI, l'intercommunalité a créé une « veille du trait de côte », celle-ci consistant à constater et à enregistrer les évolutions des effets de l'érosion côtière sur un linéaire côtier de 58 km²¹⁷. L'exercice de cette compétence a également conduit l'intercommunalité à mener une étude visant à répertorier les 1 100 ouvrages qui, de près ou de loin, intéressent la défense contre la mer. Une fiche par ouvrage a été dressée, le but de cette action étant de déterminer la personne responsable de l'entretien de l'ouvrage, celle-ci pouvant être une commune, une intercommunalité, une personne privée ou une ASA. Un plan pluriannuel d'investissement a également été établi pour le financement de l'entretien des ouvrages dont s'agit. D'autres études ont également été réalisées par le CEREMA à la demande de l'intercommunalité en vue, cette fois, de tirer parti des études susvisées à l'occasion de l'élaboration ou de la révision des documents d'urbanisme – PLUi et SCoT – l'idée sous-jacente étant de prendre davantage en compte le recul du trait de côte pour établir le rapport de présentation, le PADD, les documents graphiques et le règlement du PLU, ou encore pour établir le rapport de présentation, le PADD et le document d'orientation et d'objectifs du SCoT. On voit ainsi comment la gestion du recul du trait de côte – laquelle est de nature à tracer le chemin vers la transition écologique des territoires – peut influencer de manière pertinente sur la planification urbaine.

²¹⁵ Ainsi, l'intercommunalité Pays de Saint Gilles Croix de Vie assure une veille et une surveillance lors des événements tempétueux à travers le Plan de Sauvegarde Intercommunal sur tous les ouvrages hydrauliques et cordons dunaires, sensibles à chaque alerte météo. Mission qui monte également en puissance. Il existe ici une permanence à l'occasion des épisodes tempétueux. Il s'agit de suivre le déroulement des tempêtes, suivre en temps réel l'évolution des tempêtes. Suivre en temps réel l'évolution des dunes et des digues (Entretien, Pays de Saint Gilles Croix de Vie Agglomération) ;

²¹⁶ L'intercommunalité Pays de Saint Gilles Croix de Vie Agglomération a 32 km de côtes et 250 ouvrages de défense contre la mer (pour la seule agglomération). Le service assure la gestion des ouvrages de défense contre la mer : Suivi ; Création ; Suppression ; Maîtrise d'ouvrages ; Restauration. Les travaux sont parfois très conséquents : Travaux d'urgence (environ 600 000 € de travaux) suite à la tempête Xynthia ; Travaux de renforcement des digues de La Parée à Brétignolles sur Mer ; Réensablement du cordon dunaire suite aux fortes houles hivernales

²¹⁷ A côté de cette surveillance, l'intercommunalité a également engagé un certain nombre d'actions matérielles visant à entretenir les ouvrages de défense contre la mer et à réaliser des travaux d'urgence en vue de restaurer les ouvrages dégradés par la houle ou tombés à la mer.

b) Communauté de communes Océan-Marais de Monts

De même, la communauté de communes Océan-Marais de Monts, qui comprend 19 km de dunes et 5 km de linéaire côtier artificialisé, a décidé, en 2019, de renforcer les moyens dont elle disposait déjà en vue de suivre les évolutions des rivages de la mer. Pour cela, elle fait appel à d'autres partenaires dont l'ONF, le BRGM, l'Université de Nantes et l'OR2C. L'objectif de cette démarche est de disposer d'un état zéro du territoire quant au recul du trait de côte mais aussi un état des lieux en matière d'environnement.

c) Sables d'Olonne Agglomération et Syndicat mixte des marais des Olonnes

De même encore, les Sables d'Olonne Agglomération ainsi que le syndicat mixte des marais des Olonnes ont créé un « observatoire du littoral » qui suit l'évolution du recul du trait de côte. Sur la partie nord de l'agglomération, qui comprend une côte sableuse, les relevés se font essentiellement en mai-juin et en septembre-octobre. Cette démarche permet d'observer l'impact du tourisme d'été sur le massif dunaire et l'incidence des tempêtes automnales et hivernales sur ce même massif dunaire, qui est propriété de l'ONF. D'autres observations peuvent être faites de manière ponctuelle. Ainsi, il a été constaté qu'après les tempêtes de novembre 2023, le cordon dunaire, qui était resté stable au cours des trois dernières années, avait reculé de 5 à 10 mètres selon les endroits. Dans ce secteur sableux, les enjeux liés aux activités humaines sont faibles car il s'agit là d'un secteur naturel, en grande partie boisée, où l'urbanisation est limitée, voire inexistante. S'agissant de la partie sud de l'agglomération, laquelle comprend une côte rocheuse, le travail de suivi du recul du trait de côte a été confié à l'OR2C Pays de la Loire et à un service spécialisé de la Ville des Sables d'Olonne. Des drones performants ont été acquis par la ville pour faciliter ce travail. L'imagerie aérienne permet de suivre l'évolution des rivages depuis le début des années 1950. Dans ce secteur, les enjeux liés à l'activité humaine sont bien plus importants car des routes, des campings et des habitations bordant la côte rocheuse sont menacés à court ou à moyen terme par la montée de la mer. On constate d'ores et déjà que des jardins privés tombent en partie à la mer. Il en va de même de la servitude originelle de passage des piétons sur le littoral qui, dans certains endroits, est recouverte par la mer et qui, par conséquent, recule. Cette servitude, qui vise à assurer le passage des piétons sur le littoral, grève de plein droit les propriétés privées riveraines du domaine public maritime naturel, sur une bande d'une largeur trois mètres de largeur à compter de la laisse de plus haute mer²¹⁸.

d) Pays de Saint Gilles Croix de Vie Agglomération

Pareillement, « Pays de Saint Gilles Croix de Vie Agglomération » a créé un « observatoire du littoral » lequel est doté de systèmes GPS et de drones performants. Il s'agit, ici aussi, d'étudier les évolutions des plages, des estrans, des dunes et du trait de côte, à travers des suivis scientifiques réguliers. L'objectif est d'enregistrer les évolutions morphologiques générales de la côte et d'appréhender son fonctionnement au fil des événements météorologiques pour une meilleure gestion durable du littoral. Pour ce faire, 24 profils répartis sur plusieurs zones sensibles du littoral sont relevés et suivis au DGPS plusieurs fois par an. Le trait de côte est, quant à lui, relevé dans son intégralité tous les 2 ans afin d'observer des variations significatives. Ce dispositif vise aussi le suivi des évolutions morfo-sédimentaires sur des secteurs particuliers dans un objectif précis (la Parée à Brétignolles sur Mer, les 60 Bornes ou la plage de Boisvinet à Saint Gilles Croix de Vie ...).

²¹⁸ V. C. urb., art. L. 121-31 à L. 121-37, L. 121-51, R. 121-9 à R. 121-32 et R. 121-17 à R. 121-43.

2° L'intérêt pour l'applicabilité du droit

Les intercommunalités sont unanimes – avec la SNGITC – pour considérer que la connaissance de l'aléa érosion côtière est l'une des dimensions essentielles de la gestion intégrée du recul du trait de côte. Tout laisse à penser également que cette connaissance constitue le point de départ du chemin qui conduit à la transition écologique des territoires dont s'agit. Cette réalité est désormais prise en compte par le droit positif, qu'il s'agisse de la loi Climat et résilience – qui impose de délimiter les zones exposées au recul du trait de côte dans les documents graphiques du règlement du plan local d'urbanisme²¹⁹ – ou des stratégies qui, à un titre ou à un autre, portent sur la gestion des rivages de la mer. Le droit se fabrique ainsi à partir d'une réalité plus vécue que fictive. Le projet de Stratégie nationale Mer et littoral 2030 précise clairement en ce sens que pour assurer la « transition écologique des territoires », pour « s'adapter aux effets du changement climatique et accompagner l'évolution du trait de côte », il est nécessaire de « mieux connaître l'évolution du trait de côte et ses conséquences ». Il s'agit par là de :

- « • Développer la connaissance des phénomènes naturels pour mieux les anticiper par l'acquisition de données nouvelles et la prise en compte de données anciennes. Développer des outils de recueil et de transmission d'informations (l'exemple de Géoportail, portail de la mer et du littoral, ou des sites des observatoires régionaux ou locaux du trait de côte).
- Appréhender la vision patrimoniale de la problématique ».

Les intercommunalités, les syndicats mixtes ou le CEREMA estiment dès lors qu'il est essentiel que les personnes publiques en charge de la gestion des effets de l'érosion côtière se dotent d'outils adaptés pour suivre les évolutions du rivage. Les autorités locales sont toutes d'accord pour dire également que cette connaissance de l'aléa recul du trait de côte est nécessaire à l'applicabilité du droit : elle est indispensable non pas seulement à l'élaboration des stratégies locales, elle l'est aussi à l'élaboration, à la révision et à la modification des documents d'urbanisme, elle l'est enfin à la mise en place d'une transition écologique des territoires. Comment en effet délimiter dans les documents graphiques des PLUi ou des PLU les zones exposées au recul du trait de côte à court, moyen ou long terme si la commune ou l'intercommunalité ne dispose pas d'une connaissance fine de l'impact sur son territoire de la montée de la mer ? Cette information paraît également indispensable à l'élaboration des autres éléments du PLUi qu'il s'agisse du rapport de présentation, du projet d'aménagement et de développement durable, ou des orientations d'aménagement et de programmation. Cette connaissance paraît tout aussi fondamentale pour les autorités décentralisées lorsque celles-ci sont amenées à élaborer une stratégie locale dans le domaine considéré ou encore des projets de consolidation, de réhabilitation, de construction – voire de destruction – d'ouvrages de défense contre la mer et qu'elles sollicitent à ce titre, auprès des services de l'État, des autorisations de travaux sur le domaine public maritime naturel.

Le syndicat mixte des marais des Olonnes souligne en ce sens que les connaissances produites par les collectivités locales quant aux projections du recul du trait de côte sont essentielles pour les stratégies locales mais aussi pour les documents d'urbanisme. Les données recueillies en la matière sont en effet exploitées pour l'élaboration du PLUi de l'agglomération des Sables d'Olonne. Le syndicat mixte souligne également que dans

²¹⁹ V. partie II de l'étude.

l'attente de l'adaptation des documents d'urbanisme à ce phénomène naturel, le préfet peut aussi utiliser la procédure dite de « transmission d'information aux maires » (TIM) pour communiquer à ces derniers l'état de la connaissance détenu par ses services sur les zones menacées par le recul du trait de côte et, ainsi, les inciter à restreindre la délivrance de permis de construire dans ces zones, sur la base d'une cartographie suffisamment précise – c'est-à-dire à la parcelle – permettant de faire face à d'éventuels contentieux.

Cela montre, une fois de plus, que les questions de fait sont étroitement imbriquées dans celles de droit, les premières n'étant en rien extérieures aux secondes. Qu'il s'agisse du contenu d'une stratégie locale ou de la délimitation d'une zone exposée au recul du trait de côte, ce contenu et cette zone ne peuvent être juridiquement fondés que sur des faits qui sont de nature à les justifier, l'absence de ces faits empêchant ces actes de correspondre au droit. C'est en effet sur des faits éclairés par des données scientifiques fondant les prévisions du recul du trait de côte que les autorités locales apprécient et décident, sous le contrôle du juge administratif, des mesures à prendre pour assurer la gestion intégrée des effets de l'érosion côtière ou délimiter les zones impactées par ce phénomène naturel.

3 ° Connaissance scientifique et applicabilité du droit

Tout en reconnaissant l'intérêt primordial et incontournable de la connaissance de l'aléa érosion côtière, l'ensemble des acteurs interrogés ont fait valoir parallèlement les difficultés auxquelles ils se heurtent pour suivre l'évolution des rivages de la mer, mais aussi et surtout pour projeter dans le temps l'avancée de la mer. Le syndicat mixte des marais des Olonnes souligne ainsi que :

« le recul du trait de côte reste particulièrement difficile à évaluer sur le moyen et le long terme et ce d'autant plus qu'il dépend étroitement de phénomènes naturels peu prévisibles : force et orientation du vent, pression atmosphérique, coefficient de marée... Concernant par exemple la côte nord de l'agglomération, le cordon dunaire a reculé de cinq à dix mètres au cours des tempêtes de novembre 2023 alors qu'il était resté stable au cours des trois dernières années »²²⁰.

Tous considèrent néanmoins que l'amélioration progressive de la connaissance scientifique sur le recul du trait de côte et de ses conséquences d'ici à 2100 permettra le renforcement de l'information des élus et des citoyens. Il s'agit là de prérequis qui devraient permettre une meilleure appropriation du risque, la réorientation du marché immobilier, et une plus grande responsabilisation de l'ensemble des acteurs. C'est pourquoi la loi Climat et résilience impose que, dans les prochaines années, les communes et les intercommunalités formalisent ou, en d'autres termes, « officialisent » ces informations puisque, dans les communes les plus vulnérables, les documents graphiques du règlement du PLU ou du PLUi devront délimiter les zones exposées au recul du trait de côte à un horizon de trente ans et à un horizon compris entre trente et cent ans. On voit ainsi l'importance de la connaissance de ce phénomène naturel.

a) Un couple à problème

La connaissance de l'aléa érosion côtière est, on le voit, tout aussi indispensable à l'applicabilité du droit qu'à l'élaboration d'un projet de transition écologique des territoires. Sans cette information, les collectivités locales et les services déconcentrés de l'État sont

²²⁰ Syndicat mixte des marais des Olonnes.

« aveugles ». Ils ne sont pas en mesure d'élaborer raisonnablement les projets de travaux de défense contre la mer, les documents de planification ou les stratégies locales prévues par la loi, qui dans une certaine mesure, définissent des orientations et des objectifs en vue de la transition écologique des territoires menacés par la mer : SLGITC, PPR, SLGRI, PAPI, PLUi, SCoT. Reste que pour bon nombre d'élus locaux et de services administratifs, le couple « droit et connaissance de l'aléa érosion côtière » est un couple à problème tant l'état du savoir quant à la montée de la mer leur paraît entouré d'incertitudes. Les agents des intercommunalités ainsi que les maires s'interrogent ainsi sur la possibilité de déterminer avec précision, à partir de données scientifiques, l'évolution du trait de côte, le rythme de l'élévation du niveau marin ainsi que la projection cartographique de la montée de la mer²²¹. Cette absence de certitudes fait que certains élus locaux craignent d'obérer les possibilités de développement de leur commune en adoptant une délimitation par trop étendue des zones exposées au recul du trait de côte à partir de bases qui pourraient être erronées.

Les difficultés rencontrées en la matière par les collectivités territoriales et l'État tiennent principalement à ce qu'il n'y a pas, pour l'heure, une seule et même méthode scientifique qui serait utilisée par tous pour délimiter les zones exposées au recul du trait de côte et pour établir, sur une seule et même base, les cartes d'exposition à ce phénomène naturel. Le danger est donc qu'il existe sur les territoires concernés autant de façons de délimiter le recul du trait de côte qu'il existe d'intercommunalités. L'application de la loi varierait ainsi d'une intercommunalité à l'autre avec pour inconvénient, une remise en cause de l'unité du droit dès lors que la mise en œuvre de la réglementation ne produirait pas des décisions semblables dans leurs fondements²²².

Pour remédier à cet inconvénient, la loi n° 2016-1087 du 8 août 2016 pour la reconquête de la biodiversité, de la nature et des paysages a certes prévu que l'État, dans le cadre de sa compétence de prévention et de gestion des risques, « établisse une cartographie fondée sur un indicateur national d'érosion littorale ». L'indicateur dont s'agit a été mis en place avec une valeur tous les 200 mètres, environ 14 000 points de calcul, et plus de 5 200 ouvrages cartographiés. Cette cartographie a été réalisée par un établissement public administratif de l'État – le CEREMA – et elle est disponible sur un portail internet dédié²²³. N'empêche que ce travail, pour nécessaire qu'il soit, n'a pas permis jusqu'ici de lever toutes les incertitudes entourant la délimitation des zones dont s'agit. En d'autres termes, la modélisation de l'impact de l'élévation du niveau marin sur le recul du trait de côte reste toujours incertaine et ce d'autant plus qu'en la matière, « des différences notables apparaissent en particulier entre l'étude du CEREMA et certaines études régionales »²²⁴. Aussi, la diffusion au niveau local d'une cartographie scientifiquement reconnue et localement acceptée, s'agissant de la

²²¹ Entretien avec le Vice-Président de Pornic agglomération Pays de Retz et maire de Préfailles, Monsieur Claude Caudal.

²²² Certains auteurs soulignent néanmoins que cette conception de l'unité du droit, héritée du droit romain, est une pure illusion, car « dans la réalité, et en dépit des tentatives menées pour combattre le pluriel de l'interprétation juridique, l'éparpillement des doctrines et des jurisprudences, les innombrables interprétations des lois rejoignent les infinies facettes de la vie » (Rainer Maria Kiesow, L'unité du droit, Editions de l'EHESS, 2014).

²²³ <http://www.geolittoral.developpement-durable.gouv.fr/acces-aux-donnees-r556.html>.

²²⁴ CGEDD, IGA, IGF, Recomposition spatiale des territoires littoraux, Rapport au ministre de l'intérieur, au ministre de la transition écologique et au ministre de l'action et des comptes publics, mars 2019, Annexe III, p. 8.

projection du recul des rivages de la mer, reste-t-elle pour l'heure un véritable défi pour la puissance publique et, au-delà, un obstacle certain à la transition écologique des territoires.

b) Les freins à la mise en œuvre de la loi « climat et résilience »

L'autre difficulté qui résulte de l'insuffisance de la connaissance de l'aléa recul du trait de côte tient à ce que cette insuffisance apparaît comme un obstacle ou, tout au moins, comme de nature à freiner l'application des dispositions de la loi Climat et résilience.

D'une part, une des raisons qui a conduit la majorité des communes concernées à émettre un avis négatif quant à leur inscription sur la liste des communes dont le territoire est particulièrement vulnérable aux effets de l'érosion côtière – et ainsi à retarder d'autant l'application de règles essentielles à la transition écologique – est que la loi dont s'agit impose aux dites communes d'établir des cartes d'aléa et de délimiter dans les PLUi ou dans les PLU les zones exposées à ce phénomène naturel, et cela sans fournir aux décideurs locaux une « méthode » pour procéder à cette délimitation. Le sentiment partagé par bon nombre d'élus locaux est que si les collectivités locales disposent de moyens pour suivre l'évolution des rivages de la mer, en revanche, il est bien plus délicat d'établir des cartes de projection du recul du trait à un horizon de trente ans et à un horizon compris entre trente et cent ans.

D'autre part, l'impossibilité pour les collectivités locales de connaître ou de prévoir avec certitude et précision les zones qui subiront le même sort que la Ville d'Ys est source de conflits et de blocages dans l'application du droit. La contestation des données scientifiques fondant les prévisions du recul du trait de côte ainsi que la critique des mesures effectuées par l'État en la matière retardent et rendent d'autant plus difficile l'élaboration des stratégies locales. À terme, cette contestation risque également d'entraver la délimitation dans les documents locaux de planification urbaine des zones exposées à la montée à la mer, de retarder la mise en place de projets de recomposition spatiale, mais aussi de faire obstacle à ce que des ouvrages de défense contre la mer soient remis en cause et supprimés. À l'occasion de l'élaboration des stratégies locales, les climato sceptiques et les partisans du « mouvement immobile » – attachés à un modèle d'aménagement et d'urbanisation fondé exclusivement sur la défense contre la mer – font ainsi valoir régulièrement la relativité des connaissances sur l'impact de la montée de la mer pour critiquer ou s'opposer à toute mesure de recomposition spatiale ou à l'édiction dans le règlement des PLU ou des PLUi de règles d'urbanisme qui viendraient restreindre l'urbanisation dans des zones que l'on sait pourtant susceptibles d'être submergées à terme par la mer. Ces incertitudes scientifiques viennent ainsi « nourrir » l'argumentaire de ceux qui soutiennent le modèle traditionnel « trans-incompatible » de défense contre la mer et qui s'opposent à l'instauration de zonages réglementaires – ou pré-réglementaires – qui viendraient interdire toute possibilité de construire ou d'aménager les terrains exposés à la montée des eaux. Nul doute que de tels griefs, pas toujours dénués de spéciosité, peuvent naître des erreurs aux conséquences irréversibles pour les personnes et les biens en raison de la montée de la mer.

Les critiques sont ici d'autant plus virulentes que dans la plupart des communes littorales les possibilités d'aménagement sont déjà fortement contraintes par la loi Littoral ainsi que par d'autres réglementations environnementales visant la préservation des zones humides, des paysages, des milieux naturels et de la biodiversité. À cela s'ajoutent désormais les objectifs que la France s'est fixée, dans le cadre de la loi Climat et résilience, d'atteindre le « zéro artificialisation nette des sols » en 2050, avec un objectif intermédiaire de réduction de moitié de la consommation d'espaces naturels, agricoles et forestiers dans les dix

prochaines années (2021-2031) par rapport à la décennie précédente (2011-2021). Ces objectifs nationaux – qui sont partagés par le droit international²²⁵ et le droit européen²²⁶ – sont de nature à restreindre encore un peu plus les possibilités de construire dans les communes les plus vulnérables à la montée de la mer. Dans un tel contexte, même les élus locaux les plus soucieux d'une gestion « transi-compatible » des rivages de la mer éprouvent les plus grandes difficultés, en l'absence de certitude quant à la submersion de terrains à long terme, à décider du classement desdits terrains dans les zones exposées au recul du trait de côte. Autrement dit, la connaissance scientifique du phénomène est souvent perçue par les autorités locales comme insuffisamment précise pour asseoir des documents d'urbanisme ou des plans de prévention des risques littoraux (PPRL). Cette connaissance est également jugée insuffisante pour permettre aux élus locaux de justifier cette planification auprès des « électeurs-proprétaristes » et, ainsi, assurer l'acceptabilité sociale de règles qui sont fortement attentatoires à la propriété privée immobilière, mais aussi qui sont de nature à remettre en cause bon nombre d'activités économiques.

Enfin, ces incertitudes quant à la façon d'établir les zones ou les cartes d'exposition au recul du trait de côte pourraient être à terme une source de conflits entre services déconcentrés de l'État – DDTM et DREAL – et collectivités locales. Ces dernières pourraient ainsi se fonder sur des études réalisées à leur demande par des agences privées pour contester les études effectuées par l'État en la matière, l'idée sous-jacente à ce recours aux agences privées étant de remettre en cause des zonages fondés sur le risque le plus élevé et qui, par conséquent, restreignent davantage les possibilités de construire et d'aménager sur les territoires²²⁷. D'ores et déjà, des désaccords peuvent être constatés. Ainsi sur le territoire de l'intercommunalité Pornic aggro Pays de Retz, il existe un différend entre la communauté d'agglomération et les services de l'État sur la délimitation des zones exposées à horizon compris entre 30 et 100 ans²²⁸.

Sortir de cette situation, qui conduit les autorités décentralisées à s'opposer aux informations fournies par l'État sur le recul du trait de côte, implique très certainement pour l'État centralisé, voire pour le législateur, d'encadrer davantage la méthodologie des données cartographiques dans le domaine considéré, d'instaurer un référentiel commun de référence pour les données devant appuyer les décisions locales et de produire une cartographie, selon une méthodologie proposée par les organismes scientifiques de l'État – CEREMA et BRGM – produite à une échelle plus fine de 1 / 10 000^e. Reste que la marge de manœuvre du législateur et du pouvoir réglementaire en la matière semble étroite dans une République décentralisée, l'un et l'autre devant composer avec le principe de libre administration des collectivités territoriales de la République – fixé à l'article 72 alinéa 3 de la Constitution –

²²⁵ Ils sont aussi fixés dans le cadre onusien des objectifs de développement durable (objectif n°15 "Préserver et restaurer les écosystèmes terrestres").

²²⁶ V. La feuille de route pour une Europe efficace dans l'utilisation de ses ressources adoptée en 2011 et fixant l'objectif de "supprimer d'ici à 2050 toute augmentation nette de la surface de terres occupées", ainsi que la stratégie européenne pour les sols 2030 adoptée en 2021. Un projet de directive européenne relative à la surveillance et à la santé des sols a été proposé par la Commission en juillet 2023.

²²⁷ C'est ce qui ressort d'entretiens avec la DDTM de la Vendée.

²²⁸ Entretien avec le Vice-Président de Pornic aggro Pays de Retz et maire de Préfailles, Monsieur Claude Caudal

lequel suppose que les collectivités territoriales puissent disposer d'une capacité de décision qui leur permette de gérer leurs propres affaires.

§ 2. Le recours aux SLGRI, PAPI, GEMAPI et SRADDET

Il faut ensuite constater que la volonté des collectivités locales d'assurer la gestion du trait de côte, et cela avant l'adoption de la loi du 22 août 2021, transparaît aussi dans les documents de planification. Les communes et les établissements publics de coopération intercommunale avaient mobilisé à cette fin – essentiellement après la tempête Xynthia, qui a été un élément déclencheur en la matière²²⁹ – les instruments juridiques dont elles disposaient en la matière, quitte d'ailleurs à faire prévaloir une interprétation large des règles en cause pour y faire entrer la gestion des effets de l'érosion côtière.

Ainsi, sur l'ensemble des territoires retenus, les communautés de communes, les communautés d'agglomération ou les syndicats mixtes bénéficiant de la compétence GEMAPI – c'est-à-dire celle concernant la « gestion des milieux aquatiques et prévention des inondations »²³⁰ – ont mobilisé, après la tempête Xynthia de février 2010, différents instruments juridiques en vue d'assurer la gestion du recul du trait de côte. Il était d'autant plus commode pour les groupements de communes d'utiliser ces instruments que l'article L. 211-7 du Code de l'environnement précise explicitement, depuis la loi n° 2014-58 du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles, dite « loi MAPAM », que « la défense contre les inondations et contre la mer » relève de la compétence GEMAPI. Selon la doctrine administrative, cette compétence :

« recoupe, en sus de la prévention des inondations par débordement des fleuves côtiers, à la fois la prévention des submersions marines et la gestion de l'érosion du littoral. L'alinéa 5° doit être interprété comme englobant, notamment pour les côtes basses, les opérations de gestion intégrée du trait de côte contribuant à la prévention de l'érosion des côtes que ce soit par des techniques dites souples mobilisant les milieux naturels, ou par des techniques dites dures qui contribuent à fixer le trait de côte ou à ralentir son évolution »²³¹.

Aussi différentes mesures en ce sens ont-elles été décidées soit à l'occasion de l'élaboration des programmes d'actions de prévention des inondations (PAPI), soit dans le cadre plus général de mise en œuvre de la compétence GEMAPI. Cette configuration juridique, qui laisse aux autorités locales une large marge de manœuvre, est ainsi à l'origine de la mise en place de services administratifs dédiés au sein des intercommunalités et des communes ainsi que de différentes actions en vue d'assurer la gestion du recul du trait de côte. La synthèse de ces actions permet de relever que *grosso modo* les intercommunalités ont pris des mesures similaires dans le domaine considéré, la mise en lumière de celles-ci n'étant pas inintéressante pour comprendre le cheminement par lequel les collectivités territoriales se « saisissent » du droit pour mettre en place la recomposition spatiale des territoires menacés par la montée de la mer, voire la transition écologique de ces territoires.

²²⁹ Le même constat peut être fait s'agissant des services de l'État qui, après la tempête Xynthia, ont immédiatement instauré des plans de prévention des risques littoraux qui prennent en compte les phénomènes d'érosion côtière

²³⁰ Ces compétences sont définies à l'article L. 211-7 du Code de l'environnement.

²³¹ CGEDD, IGA, IGF, Recomposition spatiale des territoires littoraux, Rapport au ministre de l'intérieur, au ministre de la transition écologique et au ministre de l'action et des comptes publics, mars 2019, Annexe VI, p. 10.

Reste que ces documents se sont avérés insuffisants pour planifier la gestion intégrée du trait de côte et c'est pourquoi un autre instrument juridique a été institué par le législateur²³².

§ 3. Articulation des stratégies : « compatibilité », « cohérence », « mise en œuvre »

A. Le droit

Les stratégies locales de gestion intégrée du trait de côte s'insèrent dans un ordre juridique qui instaure d'autres instruments juridiques qui permettent également aux personnes publiques de planifier la gestion publique des effets de l'érosion côtière et la transition écologique des territoires. Aussi le droit veille-t-il à ce que ces SLGITC composent avec les principes qui gouvernent l'ensemble car l'ordre juridique veut une certaine cohérence. Il ne faudrait pas, par exemple, que les stratégies locales de gestion intégrée du trait de côte méconnaissent les orientations et les objectifs fixés dans la stratégie nationale de gestion du trait de côte ou dans la stratégie nationale mer et littoral, lesquels prônent :

« La nécessité d'agir en engageant une transition écologique et énergétique planifiée, qui permet de neutraliser notre contribution au changement climatique, de nous adapter à ses conséquences inévitables – la montée du niveau des océans et son impact sur le trait de côte et l'aggravation probable de certains risques naturels – et de préserver les milieux marins et la biodiversité, tout en donnant de la visibilité aux filières économiques qui structurent le monde maritime »²³³, ou encore la nécessité de « promouvoir une transition écologique durable des secteurs et des territoires garantissant le bien-être des populations et des écosystèmes »²³⁴.

Aussi, pour assurer cette cohérence du droit, les dispositions de l'article L. 321-16 du Code de l'environnement prévoient-elles que les stratégies locales sont élaborées « afin de mettre en œuvre les principes de la gestion du trait de côte définis à l'article L. 321-13 A », c'est-à-dire afin de mettre en œuvre les principes définis dans la stratégie nationale, laquelle « constitue le cadre de référence pour la protection du milieu et la gestion intégrée et concertée des activités au regard de l'évolution du trait de côte à l'échelle d'une cellule hydro-sédimentaire et du risque qui en résulte ».

De même, les SLGITC doivent être « compatibles » avec les objectifs et les règles générales définis par le schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires, valant schéma de mise en valeur de la mer. Le SRADDET valant SMVM peut en effet fixer des objectifs de moyen et long terme en matière de gestion du trait de côte en cohérence avec les orientations de la stratégie nationale de gestion intégrée du trait de côte²³⁵. Il doit également préciser les règles générales d'un projet de territoire qui permet d'anticiper et de gérer les évolutions du trait de côte, portant notamment sur les mesures d'amélioration des connaissances, de préservation et de restauration des espaces naturels ainsi que de prévention et d'information des populations. Il détermine enfin les modalités d'un partage équilibré et durable de la ressource sédimentaire.

²³² Entretien, Saint-Nazaire Agglo.

²³³ Projet de stratégie nationale mer et littoral 2030, p. 4

²³⁴ Ibid., p. 6.

²³⁵ C. env., art. L. 321-13 A.

Pareillement, lorsqu'il existe une stratégie locale de gestion des risques d'inondation²³⁶, la stratégie locale de gestion intégrée du trait de côte « s'articule avec elle pour former des actions et opérations cohérentes »²³⁷. Le cas échéant, elles font l'objet d'un document unique.

La fonction du droit est de fixer ici, on le voit, les rapports entre des actes juridiques, qu'ils relèvent ou non d'une même législation. Comme l'écrit fort justement Jean-Claude Bonichot, cet état du droit relève :

« d'un souci de respect d'un document par un autre ou de simple harmonisation ou de faire simplement qu'ils ne s'ignorent pas. D'un point de vue de science administrative ou de bon fonctionnement de l'administration, il s'agit de faire en sorte que les autorités administratives ne travaillent pas chacune de leur côté et que les politiques qu'elles ont à mettre en œuvre, bien qu'elles soient dotées d'instruments différents, concourent aux mêmes objectifs ou soient utilisées de telle manière que des objectifs différents trouvent un équilibre »²³⁸.

Les notions utilisées à ces fins – dans le cas présent, celles de « mise en œuvre », de « compatibilité », de « cohérence » ou « d'articulation » – semblent quelque peu différentes. Alors que la notion de « compatibilité » implique seulement la non-contrariété et ménage la liberté d'action de l'autorité publique, pourvu qu'elle ne remette pas en cause les options essentielles fixées dans l'autre document, celles de « cohérence » et de « mise en œuvre » exigent plutôt le rapprochement, l'union, l'harmonie et, par conséquent, limitent davantage la marge d'appréciation de l'autorité compétente.

B. Les pratiques

Les entretiens ont révélé que les autorités locales cherchent à assurer une cohérence entre les documents de gestion intégrée du trait de côte – les SLGITC – la planification urbaine et la planification environnementale, alors même que celle-ci n'est pas toujours imposée formellement par la loi²³⁹. Il en va ainsi tout particulièrement lorsque la stratégie locale peut faire double emploi avec d'autres documents de planification. Par exemple, il existe une concertation en la matière entre la communauté de communes Sud Vendée Grand littoral et le Syndicat Mixte « Bassin du Lay » pour faire en sorte que le PLUi ne contredise pas les actions susceptibles d'être fixées dans la stratégie locale de gestion intégrée du trait de côte. Les autorités décentralisées ont ainsi la volonté de décider la même chose pour un même territoire, de coordonner les documents. Selon le syndicat mixte Bassin du Lay, « Il faut se mettre d'accord sur ce qu'on fait »²⁴⁰. De même, les autorités locales font également en sorte que les PAPI qui peuvent contenir des actions en matière de gestion douce des conséquences de l'érosion côtière et la stratégie locale ne fixent pas des mesures contradictoires. Pareillement, il s'agit de faire en sorte que la stratégie locale ne vienne pas contredire le « Plan Climat-Air-Énergie Territorial (PCAET) » de la communauté de communes Sud Vendée Grand littoral dès lors que celui-ci comporte également des actions

²³⁶ Prévue à l'article L. 566-8 du Code de l'environnement.

²³⁷ C. env., art. L. 321-16 al. 2.

²³⁸ J.-Cl. Bonichot, *Compatibilité, cohérence, prise en compte : jeux de mots ou jeu de rôle ?*, in, *Mélanges en l'honneur de Henri Jacquot*, Presses universitaires d'Orléans, 2006, p. 49.

²³⁹ Entretien avec le Vice-Président de Pornic agglomération Pays de Retz et maire de Préfailles, Monsieur Claude Caudal. – Entretien, syndicat mixte Bassin du Lay.

²⁴⁰ Entretien, syndicat mixte Bassin du Lay.

qui intéressent la gestion du recul du trait de côte dès lors qu'il s'agit là d'actions qui concernent l'adaptation du territoire au changement climatique.

De même, si le syndicat mixte des marais des Olonnes est directement intéressé par les stratégies locales de l'agglomération des Sables-d'Olonne et du Pays de Saint Gilles Croix de Vie, c'est aussi au titre de l'élaboration et de la mise en œuvre du Programme d'Actions de Prévention des Inondations – PAPI – des marais des Olonnes. Jusqu'ici ce document ne prenait pas en compte la question de la gestion du recul du trait de côte, cette préoccupation n'étant pas analysée alors même qu'il s'agit là d'une question importante pour définir la politique de prévention des risques d'inondation, les marais étant en contact direct avec la mer. Aussi, en 2023, le syndicat mixte a-t-il décidé d'élaborer un deuxième PAPI en vue d'y intégrer des objectifs, des orientations et des actions concernant la gestion du recul du trait de côte. La gestion des marais des Olonnes requiert en effet l'instauration de mesures visant à assurer la protection des massifs dunaires situés entre la mer et les marais, et cela afin d'éviter que la mer n'ouvre des brèches dans ces massifs et envahisse les marais, voire les villages situés en rétro-littoral. L'idée sous-jacente à cette démarche est aussi, on le voit, d'articuler le PAPI, c'est-à-dire la stratégie locale de gestion des risques d'inondation avec la stratégie locale de gestion intégrée du recul du trait de côte ou, en d'autres termes, d'établir des liens entre ces deux politiques qui intéressent toutes deux la préservation de l'environnement et l'aménagement du territoire et, ainsi, d'éviter que les documents ne se contredisent. À ce titre, le syndicat mixte a été chargé également, dans le cadre du Programme d'Études Préliminaires à l'élaboration du deuxième PAPI, d'une action de définition de la SLGITC sur l'Agglomération des Sables d'Olonne. On voit par ailleurs comment l'application du droit évolue en fonction des circonstances de fait, en fonction de l'évolution des données factuelles.

SECTION 2. AUTORITE COMPETENTE

§ 1. Les intercommunalités « gemapiennes »

Aux termes de l'article L. 321-16 du Code de l'environnement²⁴¹, « des stratégies locales de gestion intégrée du trait de côte peuvent être élaborées par les collectivités territoriales ou leurs groupements compétents en matière de défense contre les inondations et contre la mer en application du 5° du I de l'article L. 211-7 ». L'autorité administrative compétente pour élaborer les stratégies locales est donc celle qui détient la compétence dite « GEMAPI ». En application des dispositions des lois de décentralisation de 2014 (Loi MAPTAM) puis de 2015 (loi Notre), cette compétence est dévolue depuis le 1^{er} janvier 2018 aux EPCI, l'idée sous-jacente à ces règles étant de créer un bloc de compétences au profit des intercommunalités afin d'éviter que la gestion des milieux aquatiques et de la prévention des inondations ne soit assurée par différents échelons de collectivités territoriales. Le territoire le plus pertinent pour élaborer les stratégies locales et pour assurer la transition écologique des territoires menacés par la montée de la mer est donc celui de l'intercommunalité, bien que ce territoire ne corresponde pas, à tout coup, à « l'échelle d'une cellule hydro-sédimentaire ». Il va sans dire que les stratégies locales ne pouvaient être élaborées au niveau de la commune, cette échelle étant inadaptée. D'une part, la gestion qui serait décidée sur une commune aurait le plus souvent un impact sur le territoire de la

²⁴¹ Issu de la loi Climat et résilience.

commune voisine. Pour citer un exemple tout à fait parlant, l'ouvrage de défense contre la mer, construit sur le territoire de la commune de Saint-Vincent-sur-Jard, contribue à assurer la protection d'un lotissement implanté sur la commune limitrophe de Longeville-sur-Mer. Sans le premier, le second serait envahi par la mer à l'occasion de phénomènes tempétueux. Les dispositions de la loi permettent par conséquent de dépasser l'approche communale qui est insuffisante.

L'attribution aux intercommunalités « gemapiennes » de la compétence pour élaborer les stratégies locales s'explique encore par le fait que ces établissements publics bénéficient déjà d'autres compétences en la matière – ils sont en effet en charge de la gestion des risques naturels et du trait de côte – et disposent en la matière de services dédiés. Il y a donc au sein même de ces intercommunalités un historique et un savoir-faire en la matière.

§ 2. Les pratiques

Il en résulte que sur les territoires retenus pour l'étude, les stratégies locales sont effectivement élaborées par l'autorité « gemapienne », à savoir les intercommunalités : communautés de communes, communautés d'agglomération et syndicats mixtes. Si dans la plupart des cas, le territoire de la stratégie locale couvre le territoire d'une seule communauté de communes ou d'une seule communauté d'agglomération, on constatera néanmoins que dans une situation, le territoire de la stratégie couvre celui de deux intercommunalités. Ainsi CapAtlantique et Saint-Nazaire Agglomération se sont reconnus compétents pour élaborer une seule et même stratégie locale. Ce choix peut s'expliquer par le fait qu'il s'agit là d'un territoire « homogène » ou, en d'autres termes, d'un territoire qui correspond à « l'échelle d'une cellule hydro-sédimentaire » avec une façade maritime particulièrement urbanisée et soumise à une forte érosion côtière. A également joué en faveur de cette association entre deux agglomérations la circonstance qu'elles sont habituées à travailler ensemble de longue date, tout particulièrement dans le domaine de la gestion de l'eau et des milieux aquatiques²⁴². Ces deux intercommunalités ont donc décidé de construire une stratégie de gestion du trait de côte cohérente, dans le cadre de la Stratégie locale de gestion du risque inondation (SLGRI) et sur un territoire élargi au bassin de la baie de Pont Mahé et du trait de Pen Bé. La circonstance qu'il n'existe pas de désaccord politique fort entre les élus locaux des deux EPCI a aussi très certainement facilité ce regroupement pour élaborer une seule et même stratégie pour ce territoire.

On relèvera que ce regroupement d'intercommunalités pour élaborer une seule et même stratégie locale a pu se faire bien que celles-ci ne disposent pas d'une compétence pleine et entière en matière « de défense contre la mer » au titre du 5° du I de l'article L. 211-7, cette compétence recouvrant en principe les risques liés aux submersions marines et ceux résultant du recul du trait de côte. Si CapAtlantique assure bien la gestion du risque de submersion marine, en revanche, l'intercommunalité ne dispose pas, pour l'heure, de compétences particulières en ce qui concerne la gestion du trait de côte. Cette compétence, qui concerne notamment la gestion des ouvrages jouant un rôle dans la lutte contre l'érosion côtière, est toujours détenue par les communes membres de l'intercommunalité alors que la gestion du recul du trait de côte à l'échelle communale apparaît bien trop réductrice, comme le fait valoir la stratégie nationale.

²⁴² Entretien, CEREMA Pays de la Loire.

N'ont pas constitué des obstacles à l'élaboration de la stratégie locale, ni le fait que les deux intercommunalités ne disposent pas d'une compétence pleine et entière en matière de « défense contre la mer », ni la circonstance que certaines communes aient émis un avis négatif à leur inscription sur la liste des communes les plus vulnérables au recul du trait de côte, cette liste étant établie par décret. Bien au contraire, la construction d'une stratégie locale a plutôt permis de mettre en lumière la nécessité pour la communauté d'agglomération CapAtlantique d'investir à l'avenir la compétence « gestion du trait de côte » aux fins de remédier aux inconvénients d'une gestion communale de ce phénomène naturel. La situation antérieure aux stratégies locales avait en effet pour inconvénients :

- une prise en charge de l'aléa recul du trait de côte à une échelle territoriale inadaptée ;
- un découplage de deux risques qui ont des liens étroits d'un point de vue scientifique, « l'érosion d'une dune pouvant aggraver le risque de submersion marine et, réciproquement, des submersions marines répétées dans un secteur pouvant contribuer à l'éroder »²⁴³ ;
- une intervention au coup par coup ;
- une aggravation de l'érosion côtière dans les communes voisines de celle qui agit pour renforcer un ouvrage de défense contre la mer.

Ainsi, la planification de la recomposition spatiale des territoires et, plus encore, de la « transition » desdits territoires doit se faire à une échelle pertinente établie par la loi, et précisé par la Stratégie nationale de gestion intégrée du trait de côte : celle d'une ou de plusieurs intercommunalités en fonction des cellules hydro-sédimentaires.

Force est néanmoins de constater que l'interprétation qui est donnée par la doctrine administrative des dispositions de la loi confiant aux intercommunalités la compétence GEMAPI en matière de « défense contre la mer » n'est pas dénuée d'ambiguïté et, plus encore, apparaît en contradiction avec les idées mêmes de la transition écologique qui veut que celle-ci soit planifiée à une échelle territoriale adaptée. En effet, si cette doctrine administrative considère que la « défense contre la mer » recouvre à la fois la lutte contre le risque de submersion marine et contre l'érosion côtière²⁴⁴, en revanche, elle estime que le volet érosion côtière de la GEMAPI est facultatif. Il « revient donc à la collectivité territoriale en charge de la GEMAPI d'apprécier au travers d'une analyse du fonctionnement de son territoire, et au regard des enjeux présents, la nécessité ou la pertinence de mener des actions GEMAPI en lien avec le trait de côte »²⁴⁵. Une telle interprétation, s'agissant de la transition écologique, conduit à une impasse dans la mesure où la gestion du trait de côte serait alors assurée à une échelle territoriale trop réductrice. Comme le rappelle la recommandation n° 8 de la stratégie nationale de gestion intégrée du trait de côte (SNGTC), il y a lieu, au contraire, de mettre en place une politique locale en cohérence avec les cellules hydro-sédimentaires, car ces dernières fonctionnent comme des compartiments autonomes du

²⁴³ Rapport d'observations définitives et ses réponses. La gestion du trait de côte. Communauté d'agglomération de la presqu'île de Guérande Atlantique (Cap-Atlantique), Commune de Piriac-sur-Mer, Commune du Pouliguen, (Département de la Loire-Atlantique), Exercices 2011 et suivants, publié le 19 décembre 2023, p. 30 (<https://www.ccomptes.fr/fr/publications/communaute-dagglomeration-de-la-presquile-de-guerande-atlantique-cap-atlantique>)

²⁴⁴ Voir la réponse ministérielle publiée au JO le 27/09/2016 à la question N° 91281 de Mme Pascale Got, députée.

²⁴⁵ Fiche technique « GEMAPI et gestion du trait de côte », CEREMA, décembre 2022.

littoral au sein desquels se réalisent des échanges de sédiments qui influent notamment sur l'érosion côtière²⁴⁶. Comme le souligne la Cour régionale des comptes Pays de la Loire :

« cette discordance peut ainsi entraîner des conséquences préjudiciables. La mise en œuvre d'une action sur un secteur communal, comme par exemple le renforcement d'un ouvrage de défense contre la mer, peut aggraver l'érosion dans d'autres secteurs intégrés dans la même cellule hydro-sédimentaire, mais non pris en compte car relevant du périmètre d'une autre commune. Une coordination à l'échelle des cellules hydro-sédimentaires ou, à tout le moins, à l'échelle intercommunale est donc nécessaire pour adopter un périmètre cohérent, ce que la commune du Pouliguen souligne également dans sa réponse »²⁴⁷.

SECTION 3. LES MOTIFS DU « PASSAGE AU DROIT »

Introduction

a) Intérêt de la démarche pour la théorie du droit

Dans un ouvrage intitulé *A quoi sert le droit ? Usages, fonctions, finalités*, François Ost s'interroge, à partir d'une expérience de pensée qui l'a accompagné tout au long de sa recherche, sur ce qui « se transforme » lorsqu'une société, un groupe, ou même simplement deux individus, décident de « passer au droit », c'est-à-dire « d'en appeler au droit, de se confier au droit, de mettre en place des mécanismes de jugement, de régulation, d'attestation relevant de ce quelque chose de spécifique que nous appelons le droit »²⁴⁸.

Avant d'examiner les éléments de réponse que la recherche peut apporter à cette interrogation essentielle²⁴⁹, il convient d'aborder, à partir des entretiens susvisés, une autre question étroitement liée à la première, celle de savoir quelles sont les raisons qui ont amené, dans le champ géographique de l'étude, les communes et les intercommunalités à « passer au droit », c'est-à-dire à élaborer des stratégies locales de gestion intégrée du trait de côte. En effet, tout l'intérêt de ces outils réside moins dans leur apparence matérielle et graphique que dans leur signification. Saisir la normativité des stratégies locales exige de connaître la signification du texte, c'est-à-dire les intentions humaines qui ont présidé à leur rédaction²⁵⁰. Il s'agit par là d'éclairer un « angle-mort » de la recherche en droit. En effet, la doctrine juridique classique s'intéresse de manière quasi-exclusive à l'étude de la norme *stricto sensu*, c'est-à-dire de son agencement dans le grand ensemble normatif et, par conséquent, elle est peu encline à analyser la question des motifs du « passage au droit ».

La question ainsi soulevée, complémentaire de celle posée par François Ost, paraît d'autant plus pertinente que le droit ne fixe aucune obligation légale qui imposerait aux collectivités territoriales d'élaborer une SLGITC. Les élus locaux disposent en la matière d'un « pouvoir discrétionnaire » : ils ont le choix entre deux comportements également conformes à la légalité, élaborer ou non une stratégie. Ils peuvent en outre décider de

²⁴⁶ Rapport d'observations définitives et ses réponses. La gestion du trait de côte. Communauté d'agglomération de la presqu'île de Guérande Atlantique (Cap-Atlantique), Commune de Piriac-sur-Mer, Commune du Pouliguen, (Département de la Loire-Atlantique), Exercices 2011 et suivants, précité, p. 31.

²⁴⁷ Ibid.

²⁴⁸ op. cit., p. 38 et s.

²⁴⁹ V. infra. Partie I. Propos conclusifs

²⁵⁰ V. en ce sens, Autour de la vocation instrumentale des normes juridiques dans l'œuvre de Paul Amselek, in *La pensée de Paul Amselek, Cahiers de méthodologie juridique*, n° 27, 2013, pp. 2034-2035.

mobiliser d'autres instruments juridiques plutôt que les SLGITC pour assurer la gestion des effets de l'érosion côtière²⁵¹. On remarquera que, dans ce cas de figure, les théoriciens du droit – à la différence des positivistes – n'hésitent pas à souligner l'intérêt d'analyser les motifs qui amènent les destinataires de la norme à recourir au droit. Ainsi, dans une « thèse magnifique »²⁵², François Brunet souligne-t-il que :

« Toutes les normes ne sont pas nécessairement impératives, nous l'avons vu, ce qui produit logiquement la conséquence suivante : si une norme juridique n'est pas impérative, cela signifie que l'usage éventuel de cette norme dépend d'autres facteurs. L'acteur juridique qui utilise une norme alors qu'elle n'est pas impérative doit avoir quelque *raison* de le faire, car toute norme est une raison d'agir. Ce sont ces différents facteurs qu'il faut examiner pour mieux comprendre en quoi consiste la gradation de l'usage non impératif des normes »²⁵³.

b) La gradation de l'usage non impératif des SLGITC

Cette approche permet de déterminer, dans le cas présent, si l'élaboration des SLGITC a été décidée pour faire en sorte que ces documents tracent un chemin pour parvenir à une transition écologique planifiée, laquelle permettrait aux territoires concernés de s'adapter aux conséquences de la montée du niveau des océans en fixant des orientations et des objectifs qui viseraient moins au renforcement des ouvrages de défense contre la mer qu'à la recomposition spatiale des territoires ou si, au contraire, ce sont des raisons d'une tout autre nature qui ont amené les autorités locales à décider de construire ces documents.

L'étude montre d'abord que dans certains cas – les plus rares – la décision d'élaborer une SLGITC s'explique par les valeurs intrinsèques que porte la norme. « Il n'y a alors rien d'autre que la « simple » existence de la norme qui puisse expliquer, le cas échéant, son usage comme référence (...). Ce n'est pas l'impérativité qui explique la normativité, mais au contraire la valeur reconnue à tel ou tel instrument qui permet de comprendre qu'il soit fait usage de cet instrument en dépit de son caractère non impératif ou non explicitement impératif »²⁵⁴. Ainsi, s'agissant de la stratégie locale de la « communauté d'agglomération Pornic aggro Pays de Retz » ou de celle de Saint-Nazaire aggro et de CapAtlantique La Baule-Guérande Aggro, il apparaît clairement que la construction de la SLGITC a été décidée avant tout pour « mettre en œuvre », conformément aux dispositions de l'alinéa 1^{er} de l'article L. 321-16 du Code de l'environnement, les principes de gestion du trait de côte définis dans la stratégie nationale. Dans ce cas de figure, il y a donc tout lieu de penser que l'élaboration de la stratégie locale prend en considération les « valeurs » de la transition écologique dès lors que, comme il l'a été démontré plus haut, la stratégie nationale impose aux autorités locales – face au changement climatique, face à la montée du niveau des océans et de son impact sur le trait de côte et face à l'aggravation probable des risques de submersion marine – de mettre en œuvre une transition écologique planifiée en vue d'adapter les territoires aux conséquences inévitables du changement climatique, de préserver les milieux naturels et la biodiversité, tout en donnant de la visibilité aux filières économiques qui structurent le littoral. En d'autres termes, le « message » de la transition a d'autant plus de

²⁵¹ V. supra.

²⁵² Pour reprendre les termes d'Étienne Picard dans sa préface à la thèse de F. Brunet.

²⁵³ François Brunet, *La normativité en droit*, Préface de Étienne Picard et Post-scriptum de Alain Supiot, Bibliothèque des thèses, Mare § Martin, Droit public, 2011, p. 244-245.

²⁵⁴ Ibid.

chances d'être reçu par ses destinataires que ces derniers affichent la volonté de se référer à l'acte sur lequel il figure.

Dans d'autres hypothèses – les plus nombreuses – c'est moins les valeurs propres portées par les SLGIT que les conséquences attachées à la mise en œuvre de ce dispositif qui peut expliquer la décision d'élaborer ces documents. Bien que n'étant pas impératives, les stratégies locales véhiculent des valeurs, mais aussi et surtout attachent à leur usage, de manière plus implicite qu'explicite, certains avantages qui permettent également d'influer sur le jugement des sujets de droit, c'est-à-dire de les convaincre de passer au droit. Les entretiens montrent ainsi que l'usage des SLGITC ne repose pas entièrement sur les valeurs intrinsèques du modèle : c'est aussi, mais pas seulement, l'existence d'avantages supplémentaires et relativement distincts de la recomposition spatiale et de la transition écologique des territoires menacés par l'intrusion marine – délivrance d'autorisations de l'État pour étendre ou renforcer les défenses contre la mer, obtention de financement pour ces mêmes ouvrages... – qui peuvent expliquer, en partie, un tel usage. L'État, pour favoriser l'application des stratégies locales, peut ainsi attacher, sans le dire clairement, un certain avantage aux collectivités locales qui permet d'influer sur le jugement des destinataires de la norme.

§ 1. Agir face à la montée des eaux

D'une manière générale, il existe une « prise de conscience » chez les élus les plus investis dans les affaires de la Cité de la nécessité d'élaborer et de mettre en œuvre une stratégie locale de gestion intégrée du recul du trait de côte « transi-compatible »²⁵⁵. Cela apparaît comme quelque chose de fondamental aux yeux des élus locaux. Pour la plupart, ils sont convaincus qu'un tel document juridique permettra de mieux appréhender les conséquences du réchauffement climatique : élévation du niveau marin, accélération de l'érosion côtière et aggravation probable des risques de submersion marine. L'élaboration d'une SLGITC apparaît ainsi sur les territoires concernés comme une exigence incontournable. Cette exigence est également de moins en moins contestée, même si des élus climato sceptiques sont toujours présents dans les instances décisionnelles, ce qui leur permet de faire entendre leur voix.

L'ensemble des intercommunalités partagent ainsi l'intérêt de prendre en compte et d'anticiper les impacts attendus de l'élévation du niveau des océans. On voit par là que la majorité des élus locaux est tout à fait consciente des enjeux de la transition écologique. Cette majorité est tout aussi convaincue de la nécessité de sortir d'une gestion hétérogène du littoral par le biais de l'élaboration d'un document juridique susceptible d'harmoniser cette gestion – ce que ne permettent pas les PAPI qui ont un objet bien large que les SLGITC – de la nécessité de sortir d'un modèle de gestion ancien axé essentiellement sur des ouvrages de défense contre la mer « mal connus et vieillissants », mais aussi d'interroger les enjeux d'avenir en matière d'aménagement et d'urbanisme, compte tenu de l'élévation du niveau des océans.

Il faut rappeler que ce souci des élus locaux de s'organiser afin d'adapter les territoires à la montée de la mer est antérieur à la loi du 22 août 2021 et, par conséquent, à la

²⁵⁵ CEREMA etc..

reconnaissance par le droit des SLGITC²⁵⁶. Ainsi, sur certains territoires, des stratégies locales visant à assurer la gestion des effets de l'érosion côtière avaient déjà été formalisées, un tant soit peu, dans les PAPI, alors que cet instrument n'avait pas été conçu initialement à cette fin. C'est le cas pour les territoires du Syndicat mixte « Bassin du Lay », des agglomérations de CapAtlantique, de Saint-Nazaire, du Pays de Saint-Gilles-Croix-de-Vie, des Sables d'Olonne. D'autres territoires, sous l'impulsion du CEREMA – c'est-à-dire d'un établissement public de l'État, rattaché principalement au ministère de la transition écologique et de la cohérence territoriale – sont allés plus loin dans la démarche : avant même l'adoption de la loi Climat et résilience, ils avaient élaboré de véritables stratégies locales de gestion intégrée du recul du trait de côte dans des documents autonomes, indépendants des PAPI, et cela en l'absence même de base légale de nature à « officialiser » cette entreprise. C'est le cas pour les territoires de la communauté de communes des Grands lacs (Landes), de Vannes Agglo (Morbihan), de la communauté de communes Auray Quiberon Terre Atlantique (Morbihan) ou de la communauté de communes Lesneven Côte des Légendes (Finistère)²⁵⁷. Ce constat révèle que les expérimentations ainsi menées – qui participent des dynamiques de la transition – en application d'ailleurs des actions prévues dans la SNGITC se sont ensuite généralisées tout en étant intégrées dans un deuxième niveau, celui des régimes juridiques, lesquels fixent des règles et des normes qui guident les comportements, assurent la stabilité du système mais également son inertie.

On peut ainsi constater, au final, que l'institutionnalisation des SLGITC par la loi répond non pas seulement à une volonté politique – portée tant par l'État que par les collectivités territoriales –, elle correspond aussi à un besoin. En reconnaissant ces stratégies, le droit non seulement réagit à une tendance lourde du monde actuel, qui cherche à s'adapter au changement climatique, mais aussi apparaît comme profondément ancré dans la réalité, celle-ci se taillant une nouvelle fois « la part du lion » dans la vie juridique. Il n'y a là rien de surprenant. Aux yeux du législateur – mais aussi des décideurs locaux régulièrement confrontés aux conséquences du recul des rivages sur les activités humaines – il est indispensable en effet de recourir au droit pour assurer la transition, c'est-à-dire pour engager l'adaptation des territoires à la montée de la mer. Une telle politique publique ne peut être menée en effet sans un « ordre juridique » assurant un minimum de généralité et de cohérence – ne serait-ce que pour fixer un cap, une ligne générale de conduite acceptable et assurer la communication sociale entre les différents acteurs concernés – et sans aucun instrument juridique de nature à permettre à la puissance publique de faire obstacle à des actions ou à des « politiques » hostiles à toute « transition » des territoires, donc sans une certaine idée de l'homme en société et du corps social. Ne rien faire présenterait l'inconvénient majeur d'abdiquer devant la transition écologique et de laisser perdurer – avec tous les risques que cela représente pour les personnes et les biens ainsi que pour la cohésion sociale – un mode d'aménagement, d'urbanisation et de gouvernement révolu en raison des conséquences inéluctables et irréversibles de recul du trait de côte sur les activités humaines. Ne rien faire et laisser perdurer les conséquences d'une crise climatique non-maîtrisée risque, on le sait, d'entraîner une vulnérabilité encore accrue des territoires littoraux et retro-littoraux, exposés à une plus grande concomitance des aléas (érosion, submersion, inondations marines et continentales...). C'est dire la nécessité d'intégrer les

²⁵⁶ V. supra.

²⁵⁷ Le Cerema a contribué à l'élaboration de ces stratégies. Entretien, CEREMA Pays de la Loire.

effets du changement climatique, en particulier l'élévation du niveau marin, dans la gestion locale du trait de côte.

§ 2. Mettre en place une gestion cohérente du trait de côte

A. La volonté de sortir des actions au « coup par coup »

L'autre élément ayant conduit les collectivités locales à élaborer une stratégie locale répond indubitablement à l'idée même de transition : il tient au souci de « transiter », de construire un autre modèle de gestion du trait de côte, différent du modèle actuel et consistant pour les collectivités territoriales à intervenir dans l'urgence – au « coup par coup », au « fil de l'eau », à « l'aveugle » – lorsque la montée de la mer menace gravement les activités humaines. C'est le cas par exemple s'agissant de la dune de Lehan à Treffiagat-Léchiagat où jusqu'ici celle-ci était renforcée par des enrochements après chaque tempête. Il s'agit aussi des travaux à la Tranche-sur-Mer après les tempêtes d'octobre et de novembre 2023²⁵⁸ où il a été décidé dans l'urgence, une fois de plus, de consolider des épis et des enrochements et cela pour des raisons évidentes de sécurité dès lors que ces ouvrages permettent de protéger un bon nombre d'habitations situées derrière le cordon dunaire. C'est le cas encore à Saint Hilaire de Riez où la succession de tempêtes hivernales et particulièrement la tempête Xynthia ont révélé la fragilité des ouvrages de défense contre la mer sur le Pays de Saint Gilles Croix de Vie. Aussi, face à cette situation et en lien avec les Programmes d'Actions de Prévention contre les Inondations (PAPI) et les Plans de Submersion Rapides (PSR), des actions ont-elles été engagées pour promouvoir une gestion intégrée des risques d'inondation en vue de réduire leurs conséquences sur la santé humaine, les biens, les activités économiques et l'environnement. De même, les secteurs des Becs, des Mouettes et des Demoiselles à Saint Hilaire de Riez ont été particulièrement impactés à l'hiver 2013-2014, ce qui a amené le Pays de Saint Gilles Croix de Vie Agglomération à reprendre le réaligement du trait de côte pour minimiser les effets de bords sur les secteurs environnants²⁵⁹. On pourrait ainsi citer des dizaines de cas dans lesquels des travaux ont été entrepris au « coup par coup », pour « parer au plus pressé ».

La plupart des communes et des intercommunalités interrogées ont la ferme conviction que ce mode de gestion du recul des rivages qui consiste à intervenir au « coup par coup », le plus souvent lorsqu'un problème lié à l'avancée de la mer se pose – rupture d'un massif dunaire ou défaillance d'un ouvrage de défense contre la mer – ne peut plus perdurer. Les élus sont de plus en plus conscients qu'il ne faut plus dorénavant entreprendre des actions de protection « au fil de l'eau » mais, au contraire, qu'il est indispensable de se projeter dans

²⁵⁸ Tempête Aline du vendredi 20 octobre 2023 au samedi 21 octobre 2023 ; Tempête Céline du vendredi 27 octobre 2023 au dimanche 29 octobre 2023 ; Tempête Ciaran du mercredi 1er novembre 2023 au vendredi 3 novembre 2023 ; Tempête Domingos du samedi 4 novembre 2023 au lundi 6 novembre 2023.

²⁵⁹ L'opération a été réalisée dans le cadre d'un subventionnement relatif à deux types de fonds : Le fonds Barnier qui couvre les opérations de rehausse des ouvrages à hauteur de 40 % (exemple du Quai Gorin, création d'ouvrage et surélévation) ; Les fonds régionaux qui traitent les travaux dans le cadre de la gestion durable du trait de côte, à 25 %. Les travaux engagés ont été soumis à subventions dans la cadre de la convention de gestion durable du trait de côte, en partenariat avec l'État, le Conseil Départemental et le Conseil Régional, chacun s'engageant ainsi à financer les travaux : 25 % pour l'État, 15 % pour le Conseil Régional et 15% pour le Conseil Départemental et 45 % pour l'Agglomération. La ville de Saint Hilaire de Riez a financé des éléments d'accès aux plages ainsi que le mobilier urbain. Le Pays de Saint Gilles Croix de Vie Agglomération, dans le cadre de sa compétence défense contre la Mer, a réceptionné le 11 juillet 2016 les travaux de confortement des ouvrages classés ISC à Saint Hilaire de Riez.

l'avenir et de réfléchir en amont sur la politique qui sera menée sur l'ensemble du territoire d'une ou de plusieurs intercommunalités, s'agissant des ouvrages de défense contre la mer et de la protection des massifs dunaires.

Les stratégies locales apparaissent de la sorte comme un instrument juridique pertinent dans la mesure où elles permettent aux autorités locales de dépasser le modèle actuel. Il ne s'agit plus de réaliser dans l'urgence, après un épisode tempétueux, des travaux de consolidation de massifs dunaires ou de renforcement des ouvrages de défense, sans que les autorités compétentes aient réfléchi en amont sur l'intérêt de ces protections. Comme l'ont bien compris la plupart des décideurs locaux, il est essentiel d'avoir une réflexion globale – ce que permettent les stratégies locales – en fonction des sites, sur ce qu'il convient de protéger et sur la manière dont il faudrait protéger.

Cette réflexion globale est d'autant plus nécessaire que la gestion du trait de côte ne doit pas être envisagée sous le seul angle de l'ouvrage de défense. La réflexion doit aussi porter sur les modifications que l'ouvrage est susceptible d'apporter aux secteurs adjacents, les effets à distance devant être regardés dans le temps. On sait que l'augmentation de l'érosion aux abords immédiats des ouvrages peut conduire à leur inefficacité à terme, la mer débordant par les côtés et envahissant la zone protégée (tout particulièrement sur les secteurs bas).

Les stratégies locales peuvent ainsi contribuer à ce que les communes et les intercommunalités engagent, face à la montée des océans, une transition écologique planifiée qui permette d'adapter les territoires aux conséquences inévitables du réchauffement climatique. On peut déceler ici une volonté de « transiter » dès lors qu'il existe une prise de conscience qu'il convient de réfléchir en amont sur l'intérêt des défenses contre la mer plutôt que de décider systématiquement et « à l'aveugle » la réhabilitation desdites défenses.

B. Clarifier le sort des ouvrages de défense contre la mer

Les stratégies locales apparaissent comme un instrument juridique d'autant plus intéressant pour mettre en place une transition écologique planifiée que celles-ci permettent aux autorités locales de mener une réflexion en amont tant sur la construction éventuelle de nouveaux ouvrages de défense contre la mer que sur le devenir des ouvrages existants, et cela après avoir procédé à un recensement desdits ouvrages. Les SLGITC amènent ainsi les autorités locales à s'interroger sur le point de savoir quels seront les ouvrages qui seront conservés et entretenus en fonction des enjeux, c'est-à-dire en fonction des activités humaines qui dépendent du bon entretien des digues à la mer et quels sont les ouvrages qui, au contraire, seront détruits à terme, l'idée étant alors d'éviter toute action volontariste visant à freiner les phénomènes d'érosion côtière littorale et de recul du trait de côte. Est-il indispensable de conserver tous les ouvrages ? Dans quelle mesure ces derniers doivent-ils être entretenus et renforcés lorsque des activités humaines sont menacées ? Faut-il que les intercommunalités assurent la gestion des ouvrages privés de défense contre la mer, en particulier, lorsque ces derniers présentent un intérêt public ? Dans quelles situations prévoir des opérations de « délocalisation-relocalisation » plutôt que d'étendre ou de consolider les digues et les cordons dunaires ?

Il s'agit là de questions essentielles qui renvoient nécessairement à celle de la transition écologique des territoires. Il s'agit là aussi de questions qui soulèvent bon nombre de problèmes juridiques, financiers, économiques, sociaux, lesquels méritent d'être analysés

sous l'angle de la transition écologique pour bien mesurer le chemin qu'il reste à parcourir en la matière. À n'en pas douter, il s'agit là d'un chemin sinueux, tortueux et semé d'embûches. Si on s'en tient au seul département de la Vendée, les vastes espaces poldérisés qui longent les 276 km de côte du département sont protégés par 103 km de digues à la mer²⁶⁰ et d'ouvrages hydrauliques, lesquelles nécessitent surveillance et entretien. À cela s'ajoutent bon nombre d'endroits qui ont été urbanisés de façon importante à partir des années 1980 – et cela malgré la loi Littoral dont les dispositions n'ont pas permis d'endiguer le développement des constructions et des aménagements dans la bande littorale des 100 mètres²⁶¹ – et qui sont protégés également par des défenses contre la mer, voire par de simples cordons dunaires²⁶². Stéphane Raison de la DDTM Vendée relevait ainsi, en 2008, que sur la commune de la Faute-sur-Mer – qui s'est fortement urbanisée dans les années 1980 – plus de 3 000 maisons ont été construites derrière des digues en terre. L'auteur relevait également de manière prémonitoire que la commune de La Faute-sur-Mer dans le sud-Vendée, qui est « une commune jeune », a été « construite sur de vastes espaces gagnés sur la mer, en ne tenant pas compte de la mémoire du risque²⁶³. En effet, après les grandes tempêtes de 1926 et 1929, un réseau de digues de protection est créé le long de l'estuaire du Lay. D'une longueur de près de 5 750 m, la digue dite « Est » a été réalisée en terre en utilisant les matériaux du site. Elle a été entretenue dans le temps par apport de matériaux divers sans contrôle de leur qualité ni de leur provenance »²⁶⁴.

Il s'agit ici de montrer que la transition ne peut se faire sans que n'aient été résolus ou clarifiés les problèmes juridiques et financiers que soulève la gestion des ouvrages de défense contre la mer mais aussi et surtout le sort desdits ouvrages. Les stratégies locales peuvent ici être mobilisées par les acteurs pour apporter des éléments de réponse à ces problèmes. On peut ainsi constater, en creux, la force matérielle du droit – et, dans le cas présent, celle des SLGITC – qui sert indubitablement la communication sociale, ce dispositif juridique et son indétermination relative étant de nature à stimuler les échanges et à favoriser les mises en relation sur l'un des sujets les plus épineux de la transition : le sort des digues à la mer. La SLGITC est ici en quelque sorte la référence commune, elle fournit l'échelle des possibilités entre lesquelles il faudra choisir. Elle est enfin plus que cela parce que le préfet est en mesure de se référer à ce document pour favoriser la transition écologique des territoires : il peut ainsi s'appuyer sur ce document pour refuser les autorisations nécessaires

²⁶⁰ S. Raison, Les classements des digues littorales au titre de la sécurité civile : un exemple de mise en oeuvre en Vendée, in Xème Journées Nationales Génie Côtier – Génie Civil, 14-16 octobre 2008, Sophia Antipolis : http://www.lafautesurmer.net/wp-content/uploads/2010/03/10_27_raison-1.pdf

²⁶¹ Rappelons qu'« 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 » (C. urb., art. L. 121-16). Reste que cette interdiction n'a pas toujours permis de faire obstacle à l'urbanisation en dehors des zones urbanisées. En outre, cette interdiction est assortie d'autres exceptions (v. C. urb., art. L. 121-17).

²⁶² V. par exemple, la commune de Loctudy où des lotissements ont été autorisés sur d'anciennes zones humides, situées immédiatement derrière les dunes.

²⁶³ V. la figure 2 reproduite dans l'article de Stéphane Raison.

²⁶⁴ S. Raison, Les classements des digues littorales au titre de la sécurité civile : un exemple de mise en oeuvre en Vendée,

à la construction de nouveaux enrochements ou, de manière plus générale, des ouvrages de défense contre la mer²⁶⁵.

1° Les digues dites « orphelines »

Une première difficulté concerne la propriété des ouvrages de défense. Ainsi, sur le territoire du bassin du Lay, avant que la gestion d'une partie d'entre eux ne soit reprise par le syndicat mixte²⁶⁶, pas moins de 90 % de ces ouvrages étaient des ouvrages privés qui doivent en principe être entretenus par des associations syndicales autorisées et, en l'absence d'ASA, par les propriétaires desdites digues. La situation est ici particulièrement complexe. Les ouvrages dont s'agit ont été en grande partie édifiés, au cours de ces cinquante dernières années – et, parfois, bien avant – sur le domaine public maritime naturel sans autorisation de l'État, « comme cela se faisait à l'époque »²⁶⁷. La situation juridique de ces ouvrages est d'autant plus difficile à démêler que les agents des services de l'État en charge de délivrer les autorisations d'occupation du domaine public maritime naturel ont changé au fil du temps et, par conséquent, il n'y a pas de « mémoire administrative » sur la question, ni d'autorisation lorsque lesdits ouvrages ont été édifiés sans aucune formalité préalable. La gestion de ces ouvrages est rendue d'autant plus délicate qu'il est malaisé d'identifier leur propriétaire.

2° Le financement des ouvrages de défense contre la mer

L'autre difficulté, étroitement liée à la première, concerne la construction et l'entretien des ouvrages et, plus encore, l'identification de la personne – publique ou privée – sur laquelle doit reposer la charge financière de ces travaux.

a) La construction

Aux termes de l'article 33 de la loi du 16 septembre 1807 (toujours en vigueur) : « Lorsqu'il s'agira de construire des digues à la mer (...), la nécessité en sera constatée par le Gouvernement et la dépense supportée par les propriétés protégées, dans la proportion de leur intérêt aux travaux ; sauf le cas où le Gouvernement croirait utile et juste d'accorder des secours sur les fonds publics ». La jurisprudence administrative a interprété de manière constante ce texte comme n'obligeant pas l'État – ni les collectivités territoriales, ni les établissements publics territoriaux²⁶⁸ – à assurer la protection des propriétés riveraines, car

²⁶⁵ Patricia Bigot, « Les riverains de cette plage de Loire-Atlantique ont payé les travaux contre l'érosion côtière », 8 février 2024, L'écho de la presqu'île guérandaise et de Saint-Nazaire.

²⁶⁶ Syndicat mixte du bassin du Lay.

²⁶⁷ Entretien, syndicat mixte Bassin du Lay.

²⁶⁸ « Il ressort clairement des termes de l'article 33 de la loi du 16 septembre 1807 que la protection des propriétés riveraines de la mer et des cours d'eau navigables ou non navigables contre l'action naturelle des eaux incombe aux propriétaires intéressés. Si cet article emploie le terme " le Gouvernement ", cette mention, compte tenu de la date d'adoption de la loi en cause et de son caractère général ne préjugeant pas d'une répartition ultérieure des compétences, doit être regardée comme concernant l'ensemble des pouvoirs publics, soit l'État ainsi que les collectivités et établissements publics territoriaux. Cet article se borne à permettre aux pouvoirs publics, sous le contrôle du juge, d'apporter, s'ils l'estiment utile et juste, des aides financières aux propriétaires riverains qui seraient dans la nécessité d'entreprendre des travaux de protection contre la mer, les fleuves, les rivières ou les torrents. Par suite, le grief tiré de ce que le législateur aurait méconnu le principe de clarté de la loi et l'objectif à valeur constitutionnelle d'accessibilité et d'intelligibilité ne présente pas, en tout état de cause, un caractère sérieux » (CAA Bordeaux, 9 février 2016, Syndicat secondaire Le Signal : n° 14BX03289).

cette protection incombe en vertu de l'article 33 de la loi du 16 septembre 1807 aux propriétaires intéressés²⁶⁹.

Il ressort également de la jurisprudence administrative que les dispositions de l'article L. 2212-1 du CGCT n'imposent pas au maire de faire réaliser, au droit de propriétés privées, des travaux aux fins de protéger celles-ci contre la montée de la mer. Il a été jugé en ce sens dans une affaire où le syndicat des copropriétaires soutenait que le maire de Soulac-sur-Mer aurait méconnu son pouvoir de police générale en refusant, par sa décision du 18 février 2013, de donner suite à la demande de réalisation de travaux de consolidation de la zone dunaire sur laquelle est située la résidence " Le Signal " exposée à un risque d'effondrement du fait du recul du trait de la côte que :

« Il est toutefois constant que le maire, tenant compte de l'exposition du bâtiment du Signal à un danger grave ou imminent, a, antérieurement à la décision contestée, par arrêtés des 2 décembre 2011, 23 avril 2012 et 25 octobre 2012 mis en place un dispositif de surveillance et de contrôle de l'évolution du trait de côte devant le bâtiment (...). Si ces mesures ne sont pas de nature à empêcher l'avancée des flots au droit de l'immeuble du Signal, les opérations requises pour protéger l'immeuble d'un tel phénomène, évaluées entre 9 500 000 et 17 000 000 d'euros hors taxes et dont l'efficacité ne peut pas être totalement garantie, auraient, en tout état de cause, excédé, par leur coût et leur ampleur, les "précautions convenables" au sens de l'article L. 2212-2 précité du Code général des collectivités territoriales que le maire est habilité à prendre pour prévenir les accidents naturels. Dans ces conditions, et alors qu'il incombe, ainsi que la commune le soutient, en vertu de l'article 33 de la loi du 16 septembre 1807, aux propriétaires riverains de la mer d'assurer la protection de leurs propriétés contre celle-ci, le maire de Soulac-sur-Mer, en refusant de faire réaliser les travaux sollicités, n'a pas méconnu l'étendue des pouvoirs de police qu'il tient des dispositions précitées des articles L. 2212-1 et suivant du Code général des collectivités territoriales, quand bien même la collectivité a par le passé entrepris des travaux d'entretien de la dune et de réengraissement de la plage en sable pour tenter de ralentir le phénomène naturel en cause au droit de la résidence du Signal »²⁷⁰.

b) L'entretien

1) La personne responsable

Pour certains ouvrages, la situation semble claire : l'ouvrage appartient à une personne privée ou à une personne publique et il revient par conséquent à son propriétaire de l'entretenir. Il en résulte que la circonstance qu'une intercommunalité soit compétente en matière de gestion du trait de côte au sein de la compétence « GEMAPI » ne doit pas

²⁶⁹ « C'est en ce sens que s'est prononcé de façon constante le Conseil d'État depuis de la première moitié du 19^{ème} siècle en l'absence de dispositions législatives ou réglementaires obligeant les collectivités publiques à procéder à de tels travaux. L'État n'intervient que par l'allocation de subventions au cas où il le juge opportun (CE 13/02/1934 Sieur Saint-Martin Lacaze rec Ce tables p 203 ; CE 17/05/1946 Minis des travaux c/ vieux Boucou rec p 134; CE 23/02/1973 Sté Tomine req n° 81302 ; CE 29 avril 1983, Société Les maiseries du Nord req n° 22893 ou CE du 19 octobre 1988 n°71248 71249 71251 71252 71253 » (Rapport d'observations définitives ▪ Communauté de communes de la pointe du Médoc, CRC d'Aquitaine, Limousin, Poitou-Charentes, p. 31, note 10).

²⁷⁰ CAA Bordeaux, 9 février 2016, Syndicat secondaire Le Signal : n° 14BX03289.

nécessairement comporter la gestion directe et le financement des ouvrages de lutte contre l'érosion côtière aujourd'hui à la charge d'autres opérateurs, publics et privés.

Reste que dans certaines situations, soit il est impossible d'identifier les propriétaires de l'ouvrage, soit les propriétaires privés refusent de financer l'entretien, soit les propriétaires ou les ASA propriétaires des ouvrages n'ont ni les moyens techniques, ni les moyens financiers de réaliser les travaux. C'est le cas par exemple sur la côte sud vendéenne où des enrochements bétonnés établis par des propriétaires privés ont été emportés par la mer. Aujourd'hui, ces derniers refusent de prendre en charge le coût de remplacement et demandent à la collectivité de financer les travaux²⁷¹. La Chambre régionale des comptes Nouvelle-Aquitaine relève que la communauté de communes de la Pointe du Médoc a été approchée également par des propriétaires de biens situés sur la façade littorale en vue de la réalisation de protections particulières contre le recul du trait de côte, mais qu'elle n'a pas donné suite, sans que ces refus aient suscité des contentieux²⁷².

À ces difficultés s'ajoutent le problème de l'articulation de la loi du 16 septembre 1807 relative au dessèchement des marais et le volet « défense contre la mer » de la compétence GEMAPI. Ces dispositions paraissent claires en précisant que :

« Lorsqu'il s'agira de construire des digues à la mer, ou contre les fleuves, rivières ou torrents navigables ou non navigables, la nécessité en sera constatée par le Gouvernement et la dépense supportée par les propriétés protégées, dans la proportion de leur intérêt aux travaux ; sauf le cas où le Gouvernement croirait utile et juste d'accorder des secours sur les fonds publics ».

La loi du 16 mars 1807 fait supporter ainsi la dépense aux propriétés exposées, avec des possibilités d'aides sur fonds publics. Reste que la loi n° 2014-58 du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles, dite « loi MAPAM », a complexifié les règles dont s'agit en élargissant la compétence GEMAPI, dévolue aux EPCI, à « la défense contre la mer », cette compétence recoupant la prévention des submersions marines et la gestion de l'érosion du littoral :

« La question de l'articulation de ces deux lois se pose principalement pour le financement, par les propriétaires, de la construction et de l'entretien des ouvrages servant à la protection des biens privés, dès lors que les collectivités territoriales sont titulaires d'une compétence obligatoire. Il convient de distinguer la protection contre les submersions marines de celles visant à limiter l'érosion côtière. Pour les premières, l'autorité compétente en matière de GEMAPI doit définir le niveau de protection de la population et des biens à travers la définition de systèmes d'endiguement²⁷³. On est donc dans un système binaire, dépendant uniquement du choix de l'autorité gemapienne compétente, pour chaque ouvrage : soit il est intégré dans le système d'endiguement et financé par la collectivité locale, soit il

²⁷¹ Il n'existe pas ici d'obligation juridique pour une collectivité publique de construire des digues pour protéger des propriétés privées.

²⁷² Rapport d'observations définitives « Communauté de communes de la pointe du Médoc », CRC d'Aquitaine, Limousin, Poitou-Charentes, p. 7.

²⁷³ La définition et la classification de ces systèmes sont directement dépendant de la population protégée

ne l'est pas et le financement est de la responsabilité du propriétaire des biens protégés²⁷⁴.

« Pour la prise en compte de protections utilisées uniquement pour l'érosion côtière, la notion de système d'endiguement n'existe pas. Les stratégies locales de gestion intégrée du trait de côte pourraient donc prévoir que certaines protections, ne servant qu'à la protection de biens privés, restent à la charge des propriétaires, ceux-ci pouvant s'organiser en ASA, la collectivité pouvant également participer à ces ASA. Il sera toutefois utile que ce point soit clairement explicité dans les réflexions à venir sur la précision à apporter à la prise en compte de la défense contre la mer par les autorités gemapiennes »²⁷⁵.

Il faut néanmoins constater qu'en pratique il semble qu'on soit moins dans le système binaire susvisé que dans un système tertiaire. On constate effectivement qu'il existe des ouvrages intégrés dans le système GEMAPI d'endiguement et financés par la collectivité locale ou encore des ouvrages qui ne sont pas intégrés dans le système GEMAPI et dont le financement est de la responsabilité du propriétaire des biens protégés. Il n'en demeure pas moins que demeure la situation où des ouvrages privés érigés pour protéger des activités où des biens privés sont financés par des fonds publics. L'un des enjeux de la transition écologique est aussi de clarifier la question des personnes en charge de la gestion directe et du financement des ouvrages de défense contre la mer.

2) Le coût exorbitant de la réfection de certains ouvrages de défense

L'autre élément qui pourrait être pris en compte par les élus locaux pour décider de changer de modèle à l'occasion de l'élaboration de la SLGITC et, ainsi, de « transiter » vers un autre mode de protection et d'aménagement des littoraux, différent de celui consistant toujours et encore à renforcer et à surélever les défenses contre la mer, est le coût exorbitant des travaux de construction, d'entretien, de renforcement et d'extension des digues. Dans certains secteurs, ce coût est d'autant plus élevé que des ouvrages privés n'ont jamais fait l'objet d'un suivi et d'un entretien réguliers.

Ainsi, sur le territoire du bassin du Lay, il apparaît que la plupart des digues privées n'ont jamais été entretenues au cours de ces cinquante dernières années, les propriétaires et certaines ASA ayant toujours refusé de prendre en charge le coût de cette protection, parfois, faute de disposer des connaissances techniques suffisantes et des moyens financiers nécessaires à cet entretien. La propriété privée apparaît alors comme « contre-productive » s'agissant de la protection du recul du trait de côte. Aussi, face à cette carence « propriétaire », le syndicat mixte est-il confronté aujourd'hui à la question du devenir et de l'entretien des ouvrages en question, lesquels peuvent avoir fait l'objet d'un classement, par arrêté préfectoral, comme ouvrage d'intérêt public au titre de la sécurité civile. Il peut en aller ainsi lorsque la digue protège des habitations, des hameaux, des ouvrages publics qui risquent d'être inondés.

Le problème est loin d'être anodin car il faudrait environ 40 à 50 millions d'euros pour restaurer les digues recensées sur le terrain du syndicat mixte. Par exemple, les travaux de

²⁷⁴ Sous réserve de l'obtention des autorisations administratives nécessaires, notamment de l'occupation du DPM, le cas échéant.

²⁷⁵ CGEDD, IGA, IGF, Recomposition spatiale des territoires littoraux, Rapport au ministre de l'intérieur, au ministre de la transition écologique et au ministre de l'action et des comptes publics, mars 2019, Annexe VI, p. 10.

défense sont évalués à 10 millions d'euros pour l'Aiguillon et à 15 millions d'euros pour la pointe du loup. Dans certains cas, l'État refuse de délivrer les autorisations d'occupation du domaine public maritime naturel en raison du coût démesuré de la gestion des digues et il faut alors songer à accepter le recul.

Des investissements importants sont aussi nécessaires dans d'autres secteurs. La Chambre régionale des comptes des Pays de la Loire cite l'exemple du remblai de la Baule, particulièrement éloquent, puisque « les premières estimations quant au coût de sa réfection atteignent 110 millions d'euros »²⁷⁶. Sur l'île de Noirmoutier, la Chambre régionale des comptes relève également que la lutte contre la mer a induit d'importantes dépenses depuis 2011, à savoir plus de 25 millions d'euros qui représentaient 38 % des investissements en 2021. Pour l'heure, ces dépenses, malgré leur montant élevé, n'ont pas fait l'objet de critiques de la part de la Chambre régionale des comptes, ce qui conduit incidemment celle-ci à légitimer – en se fondant sur la règle – le modèle actuel de gestion du trait de côte – en dépit de son caractère peu « transi-compatible » – dès lors qu'il n'y aurait pas d'autre issue pour assurer le maintien et la protection des activités humaines sur l'île et que le coût de la protection fait l'objet de cofinancements de l'État, de la Région Pays de la Loire et du département de la Vendée :

« Tant la bonne situation financière intercommunale que le niveau de subventionnement des dépenses de défense contre la mer, assurent la soutenabilité des actions de la COMMUNAUTE DE COMMUNES DE L'ILE DE NOIRMOUTIER (CCIN) en la matière.

La seule stratégie de défense de l'existant (activités, logements, etc.) suppose le maintien d'un haut niveau de dépenses publiques. Ainsi, la situation de l'Île de Noirmoutier se caractérise par des dépenses d'investissement de lutte contre la mer, importantes depuis 2011 (25,26 M€). Elles ont représenté 38 % des dépenses totales d'investissement de la CCIN en 2021.

Toutefois, la CCIN dispose d'une bonne situation financière, son niveau d'endettement étant actuellement au plus bas. Elle a ainsi pu financer ses investissements sans recourir à l'emprunt depuis 2017. L'encours de dette ne cesse de diminuer depuis 2011. De plus, ses dépenses de défense contre la mer sont largement cofinancées. Ainsi, 46 % des dépenses d'investissement réalisées sur la période ont été subventionnées. Le Président de la CCIN indique notamment dans sa réponse à la chambre, rester « particulièrement vigilant quant à la pérennité de l'accompagnement de l'État sur la gestion du trait de côte ».

De 2015 à 2022, les dépenses d'investissement de lutte contre l'érosion côtière ont représenté 4,54 M€, soit 20 % des dépenses de défense contre la mer. L'aménagement des dunes du secteur des Éloux en a constitué l'opération majeure, les principales actions de la CCIN à ce titre étant prévues par le PAPI de l'Île. Il résulte de ce niveau de dépenses une maturité du service technique en charge de ces questions et un bon suivi budgétaire et financier, notamment pour

²⁷⁶ Chambre régionale des comptes Pays de la Loire, Rapport d'observations définitives et ses réponses, « La gestion du trait de côte. Communauté d'agglomération de la presqu'île de Guérande atlantique (CapAtlantique), Commune de Piriac-sur-Mer, Commune du Pouliguen, Exercices 2011 et suivants », 19 décembre 2023, p. 53.

l'exécution des actions prévues par le PAPI et les demandes de subventions à réaliser »²⁷⁷.

Reste qu'il s'agit là d'une politique fragile à court et à moyen terme dès lors qu'elle dépend étroitement, comme le rappelle d'ailleurs le Président de l'intercommunalité, de la pérennité des investissements de l'État dans un contexte de transition écologique des territoires qui milite plutôt pour une recomposition spatiale.

Enfin, on peut également citer à titre d'exemple du coût des travaux aux Becs, Mouettes et Demoiselles – Dignes intéressant la sécurité civile à Saint Hilaire de Riez.

3° La responsabilité du propriétaire ou du gestionnaire des digues

Il paraît d'autant plus utile d'engager une réflexion, à l'occasion de l'élaboration des SLGITC, sur la gestion des digues que cette gestion soulève des questions de responsabilité, le propriétaire ou le gestionnaire de l'ouvrage – qui peut être une personne publique – pouvant être condamné à indemniser les victimes d'inondation en cas de défaillance de l'ouvrage. Les dommages causés en raison de cette défaillance – par exemple une rupture de la digue – sont indemnisables dans la mesure où le responsable de l'ouvrage n'a pas assuré son entretien « normal », ledit responsable n'ayant pas suffisamment bien entretenu ou conçu la digue pour éviter ces dommages.

Le responsable des dommages causés en raison d'un défaut d'entretien de la digue est en principe le propriétaire de l'ouvrage. Il est considéré comme en ayant la garde : « il sera donc présumé responsable du respect de la réglementation relative aux digues et devra assumer les conséquences liées à sa méconnaissance ou aux défaillances de l'ouvrage »²⁷⁸. Le propriétaire peut également décider de se décharger de cette mission et de la confier à une autre personne : le « gestionnaire ». Par exemple, la communauté d'agglomération CapAtlantique envisage actuellement de prendre en gestion volontaire la digue classée des marais salants du bassin de Guérande (la Turballe, Guérande, Batz-sur-Mer). Il s'agit pour l'heure d'un ouvrage privé qui est géré par l'association syndicale autorisée des marais salants du bassin de Guérande. Ce transfert entraînera également la création d'un nouveau système d'endiguement dont la charge reviendra à l'établissement public.

S'il existe une convention entre le propriétaire et un gestionnaire, ce dernier se verra confier la charge de garder, d'entretenir et de surveiller l'ouvrage, dans le respect de la réglementation. Dans ce cas de figure, c'est en principe le gestionnaire qui verra sa responsabilité engagée en cas de dommage résultant des défaillances de l'ouvrage, ce qui ne lui interdira pas, le cas échéant, de mettre en cause le propriétaire pour que sa responsabilité soit atténuée.

La situation est plus complexe lorsqu'on est en présence d'un gestionnaire de fait de la digue, lequel peut très bien être une commune ou intercommunalité. Il en va ainsi lorsqu'une personne publique intervient sans autorisation ou sans mandat du propriétaire pour assurer

²⁷⁷ Chambre régionale des comptes des Pays de la Loire, RAPPORT D'OBSERVATIONS DÉFINITIVES COMMUNAUTE DE COMMUNES DE L'ILE DE NOIRMOUTIER (Département de la Vendée) Gestion du trait de côte. Exercices 2011 et suivants, Publié le 15 décembre 2023, p.6 (<https://www.ccomptes.fr/fr/publications/communaute-de-communes-de-lile-de-noirmoutier-vendee-gestion-du-trait-de-cote>).

²⁷⁸ Les digues de protection contre les inondations. La mise en oeuvre de la réglementation issue du décret n° 2007-1735 du 11/12/2007. Les collectivités en Europe pour la prévention du risque d'inondation. Les guides du CEPRI.

la gestion d'une digue dont elle n'a pas la propriété. Cette hypothèse peut se produire lorsque le propriétaire de la digue, qui est connu, se désintéresse d'un ouvrage qui présente un intérêt public ou encore quand le propriétaire de la digue est inconnu. On parle alors de « digues orphelines ». Dans ce cas de figure, la personne publique agit en qualité de gestionnaire de fait de l'ouvrage. Elle devient ainsi « gardienne de la chose » et assume, en application de la jurisprudence, la responsabilité de la défaillance de la digue et donc des dommages qui pourraient résulter d'une telle défaillance. « La personne intervenant ou réalisant des travaux sur la digue peut ainsi être mise en cause si son intervention est à l'origine des dommages causés à ou par la digue »²⁷⁹.

Enfin, le Conseil d'État a précisé que la responsabilité de l'État peut être engagée lorsque le préfet n'a pas mis en oeuvre les pouvoirs dont il disposait au titre de la réglementation dans l'hypothèse où une ASA s'abstient de réaliser les travaux dont la responsabilité lui incombe et que cette carence de la personne privée nuit gravement à un intérêt public. Dans cette situation où l'ASA n'a pas rempli ses obligations quant à l'entretien de la digue, la loi impose à l'autorité administrative de mettre en demeure l'ASA de réaliser les travaux dont s'agit²⁸⁰. Si cette mise en demeure est restée sans effet, l'autorité administrative peut faire procéder d'office, aux frais de l'association, aux opérations correspondant à son objet, dans le cas où la carence de l'association nuirait gravement à l'intérêt public. Toutefois, s'il est constaté que l'importance des ouvrages ou des travaux à réaliser excède les capacités de l'association, l'État, les collectivités territoriales ou leurs groupements peuvent décider, dans des conditions définies par la réglementation, de se substituer, en tout ou partie, à l'association dans ses droits et obligations.

Lorsqu'une association syndicale autorisée s'abstient de réaliser des travaux dont la responsabilité lui incombe, la responsabilité de l'État ne peut être engagée à raison des conséquences dommageables du fonctionnement défectueux de ces ouvrages que si, alors que les conditions légales d'exercice de son pouvoir de tutelle en cas de carence de l'association étaient réunies, le préfet s'est abstenu de les mettre en œuvre dans un délai raisonnable à compter de la date à laquelle il a eu connaissance de son obligation d'agir, dans des conditions constitutives d'une faute lourde²⁸¹. Le Conseil d'État a considéré, dans l'affaire de la Faute-sur-Mer, qu'une faute lourde de nature à engager la responsabilité de l'État était établie dans les circonstances suivantes :

« Si, comme l'affirme la ministre, il ressort des pièces du dossier soumis aux juges du fond qu'après la publication de l'arrêté du 7 juillet 2005 classant la digue Est comme ouvrage d'intérêt public, des réunions de suivi avec l'association syndicale autorisée des marais de la Faute dite des Chauveau (ASMF), propriétaire de la digue Est, l'association syndicale autorisée de la Vallée du Lay (ASVL), en charge de son entretien, et la commune de la Faute-sur-Mer se sont tenues régulièrement à la demande de l'État, la réalisation des travaux, qui venaient seulement de commencer à la date de la tempête, et à l'initiative de la commune, n'avait donné lieu ni à une mise en demeure adressée par le préfet aux associations syndicales concernées, ni à une mesure d'exécution d'office décidée par le préfet, alors même

²⁷⁹ Ibid.

²⁸⁰ Article 30 de l'ordonnance n° 2004-632 du 1 juillet 2004 relative aux associations syndicales de propriétaires.

²⁸¹ CE, 31 mai 2021, ASA de la Vallée du Lay et autres, n° 434733 : Rec. Lebon.

que le diagnostic technique réalisé par un cabinet d'expertise relevait, dès septembre 2006, le caractère urgent d'une telle intervention. Ainsi, contrairement à ce qu'affirme la ministre, en jugeant, après avoir relevé que le préfet n'avait pas exercé son pouvoir de tutelle dans un délai raisonnable, que ce retard à agir était constitutif d'une faute lourde, la cour n'a pas inexactement qualifié les faits qui lui étaient soumis (...) ».

4° Le sort des digues à la mer, question cruciale de la transition écologique

a) Les SLGITC. Un instrument de dialogue et de persuasion

L'analyse de l'élaboration des SLGITC révèle que le devenir des digues à la mer constitue un enjeu aussi important que décisif pour la transition écologique des territoires.

On relèvera d'abord que les stratégies locales constituent un instrument juridique intéressant pour mener une réflexion sur le sort des digues et, plus généralement, sur les ouvrages de défense contre la mer, le devenir de ces derniers étant intimement lié à l'évolution des territoires, à leur reconfiguration éventuelle pour tenir compte de la montée de la mer. Il en va ainsi parce que l'analyse de la question des digues à la mer ne peut être traitée, dans le cadre des stratégies locales, qu'à partir d'une réflexion globale, laquelle peut amener à agir en vue d'engager une transition écologique planifiée des territoires concernés. Cette réflexion peut être conduite, à l'occasion de l'élaboration des stratégies, à partir d'une analyse qui intègre différents éléments : efficacité et pérennité des ouvrages ; coût de leur entretien et de leur surveillance ; conséquences négatives de leur maintien et de leur renforcement sur le milieu ainsi que sur l'attractivité et l'activité économique du territoire.

On relèvera ensuite que si les stratégies locales peuvent être un dispositif juridique pertinent en la matière c'est parce que celui-ci amène les acteurs, à partir des paramètres susvisés, à interroger les limites et les inconvénients d'une politique de gestion du recul du trait de côte privilégiant les défenses « lourdes » contre la mer : digues, épis transversaux, enrochements, perrés, brise-lames etc. La construction de la stratégie locale donne en quelque sorte aux acteurs la possibilité de procéder à une analyse « coût-avantages » des ouvrages dont s'agit – au niveau d'un territoire pertinent – c'est-à-dire à une étude qui intègre à la fois le bénéfice des ouvrages pour les activités humaines et les coûts financiers, environnementaux, sociaux, économiques de la protection, et cela avant de décider de la construction, du renforcement ou de l'abandon de la protection. Une telle approche peut amener à fixer une ligne de conduite dans les stratégies, celle consistant par exemple de ne plus financer l'entretien de certains ouvrages clairement identifiés dans la stratégie locale ou dans ses annexes lorsque les inconvénients du maintien de l'ouvrage l'emportent sur ses avantages. Autrement dit, la stratégie locale peut ici « faire le tri » entre les ouvrages qu'il convient de conserver, d'entretenir, voire de prolonger et les ouvrages qu'il faut détruire, notamment parce que la relocalisation des activités humaines aura un coût moins élevé que la conservation et le renforcement des protections²⁸² ou, tout simplement, parce que le maintien ou le renforcement de l'ouvrage ne peut plus « contenir » la mer.

²⁸² V. aussi, l'affaire concernant la relocalisation de plusieurs maisons d'habitation sur les dunes de Lehan, commune de Treffiagat-Lechiagat, les services de l'État envisageant l'acquisition des maisons avec le fonds Barnier et les crédits de la GEMAPI dès lors que le coût de la protection est nettement supérieur au coût de l'acquisition des maisons.

C'est, en définitive, à partir de telles analyses qu'émergent ou non une recomposition spatiale des territoires et, plus encore, une transition écologique de ces derniers dès lors qu'il est décidé d'abandonner le modèle en vigueur, fondé sur les ouvrages de défense contre la mer, et de « transiter » c'est-à-dire de les détruire ou de les abandonner pour laisser « libre cours » à l'avancée de la mer, ou encore d'opter pour des méthodes moins invasives pour l'environnement et les paysages, comme le rechargement des plages en sable²⁸³ et la végétalisation des dunes. Autrement dit, il ressort de l'étude des SLGITC que celles-ci donnent aux acteurs en charge de leur élaboration la possibilité de soulever et de débattre d'un problème délicat et fondamental pour la transition écologique. À partir de cette « référence commune », les stratégies locales donnent aux acteurs concernés la possibilité de décider de mettre en place des politiques publiques qui visent à favoriser l'adaptation des milieux littoraux au changement climatique au lieu et place d'une gestion du trait de côte qui consisterait à vouloir défendre systématiquement les activités humaines par des ouvrages en dur. On connaît en effet les inconvénients de cette gestion « transi-incompatible », lesquels ont été répertoriés par les scientifiques :

- modification du transit sédimentaire et accentuation de l'érosion dans les secteurs proches de l'ouvrage ;
- modification ou disparition des plages et donc diminution de l'attrait touristique du territoire et accentuation de l'érosion dès lors que les plages jouent un rôle majeur pour limiter l'érosion côtière ;
- coût de la maintenance et de la surveillance des ouvrages ;
- coût environnemental et nécessité de compenser les impacts négatifs sur l'environnement ;
- obligation de rehausser les ouvrages en raison des prévisions quant à l'accélération de l'élévation du niveau marin²⁸⁴.

On voit par là que la transition écologique implique aussi une remise en cause d'une posture idéologique, ancrée dans les idées et dans les consciences depuis la Renaissance, celle de l'Homme dominant la nature²⁸⁵.

b) Les autorisations d'occupation du DPMN. Un instrument de contrainte

L'analyse de ce qui est décidé dans les SLGITC s'agissant du sort des ouvrages de défense contre la mer met en relief l'intérêt des stratégies locales dans le domaine considéré. Comme il a été montré plus haut, ces documents sont en effet susceptibles de définir une

²⁸³ Les rechargements en sable visent à compenser l'érosion par un apport de matériaux similaires au sable en place. Le « matelas » ainsi reconstitué assure parallèlement la protection des ouvrages.

²⁸⁴ « L'élévation du niveau marin aura un impact sur le dimensionnement des ouvrages. Pour assurer une protection équivalente, il est nécessaire de rehausser les ouvrages de protection du double de l'élévation prévue du niveau de la mer, et d'accroître la masse des blocs de protection et l'emprise des ouvrages, ce qui augmente leur coût et leur impact sur le paysage et peut nuire à la valeur des biens protégés » (CGEDD, IGA, IGF, Recomposition spatiale des territoires littoraux, Rapport au ministre de l'intérieur, au ministre de la transition écologique et au ministre de l'action et des comptes publics, mars 2019, p. 18).

V. aussi, V.A. Miossec, L'évolution des milieux naturels fragiles du littoral : Revue Juridique de l'Environnement, n° 4, 1990, , p. 530. – V. Mulot, Les submersions marines : nouveaux enjeux, nouvelles pratiques juridiques : Thèse Aix-Marseille, 2015, spécialement p. 14, qui évoque à ce sujet une étude datant de 2004 sur le littoral camarguais.

²⁸⁵ Vision des rapports homme-nature apparue au XVIe siècle et théorisée par Francis Bacon.

politique locale « transi-compatible », conforme aux principes et aux recommandations de la stratégie nationale, et cela « en anticipant la relocalisation des activités, des biens et des usages comme alternative à la fixation du trait de côte », en « envisageant à plus long terme une relocalisation des activités et des biens, et un effacement des ouvrages de transition » et en privilégiant « les alternatives aux ouvrages de défense contre la mer et le développement des solutions d'adaptation fondées sur la nature ». L'État est de la sorte en mesure d'imposer ou, tout au moins, de recommander par le biais et l'application du « droit souple » fixé dans la stratégie nationale, une planification de la transition des territoires. Pour parvenir à cette fin, l'État semble privilégier ainsi des normes « à fonction directive souple »²⁸⁶. Reste que ce constat n'est pas suffisant pour expliquer la politique suivie par l'État en la matière.

Force est d'admettre au vu des entretiens et des pratiques que l'État joue ici sur deux registres en usant à la fois de normes « à fonction directive souple » posées par la SNGITC et de normes « à fonction directive autoritaire », issues essentiellement du droit administratif des biens, les secondes étant mobilisées en « complément » ou lorsque l'application des premières n'a pas produit les effets escomptés. D'un côté, les services déconcentrés de l'État privilégient la concertation et la persuasion pour faire admettre auprès des collectivités locales la nécessité de « transiter ». D'un autre, il a recours à des prérogatives régaliennes, qui peuvent s'avérer plus persuasives, celles-ci conférant au préfet le pouvoir de délivrer ou non les autorisations d'occupation du domaine public maritime naturel, nécessaires à la construction, à la restauration ou à l'extension de défenses face à l'avancée de la mer. Le domaine public maritime naturel bénéficie en effet d'un régime juridique éminemment protecteur. Articulé autour de son affectation au libre usage du public, cet espace échappe, par principe, à toute possibilité d'appropriation privée²⁸⁷. Ne remplissant pas une fonction patrimoniale et placé hors commerce, il apparaît comme étant « marqué par le droit en profondeur, défendu par lui, en raison des qualités qu'il lui prête »²⁸⁸. La notion a ainsi « constitué pendant longtemps et constitue encore le "noyau dur" du droit de la protection du littoral contre les appropriations abusives du rivage et contre les excès de la construction "les pieds dans l'eau" »²⁸⁹. L'application de ces règles permet ainsi à l'État de s'opposer aux politiques locales traditionnelles visant la fixation du trait de côte par des ouvrages en dur et, par conséquent, de favoriser la transition écologique des territoires, lorsque celle-ci n'a pas été planifiée dans les stratégies locales ou l'a été de manière insuffisante.

1) Les autorisations sollicitées par les communes et les intercommunalités

L'étude montre tout d'abord que pour assurer la transition écologique, l'État n'utilise pas seulement du « droit souple ». Pour atteindre un certain but, c'est-à-dire pour favoriser cette transition, l'État dispose de prérogatives de puissance publique qui lui confèrent le pouvoir

²⁸⁶ P. Amsselek, Normes et loi, précité, p. 10.

²⁸⁷ CEDH, Grande chambre, 29 mars 2010, Brosset-Triboulet et autres c. France : n° 34078/02. V. aussi, R. Hostiou, La protection du domaine public maritime naturel à l'épreuve de l'évolution contemporaine des idées et du droit, RFDA 2003, p. 60. – Sur l'acceptabilité sociale des règles régissant le domaine public maritime naturel, V. « Plus de 40 000 signatures pour garder la maison de Pen Er Men, à Arradon » (www.ouest-france.fr).

²⁸⁸ R. Hostiou, La notion de domaine public maritime naturel, Cahiers juridiques de l'électricité et du gaz, juin 1993, p. 306.

²⁸⁹ Ibid. V. aussi J. Caillousse, Plaidoyer pour le domaine public maritime naturel, Revue juridique de l'environnement, 1990, n° 4, p. 483.

d'interdire certaines activités sur le domaine public maritime naturel pour des motifs tenant à la conservation de cet espace et, plus particulièrement, pour des motifs environnementaux ou de « transition écologique », ces derniers étant fixés notamment par la SNGITC et les SLGITC. Le préfet est ainsi en droit de refuser la délivrance d'autorisations pour édifier, restaurer, conforter ou étendre des ouvrages de défense contre la mer, alors même que l'autorisation de travaux aurait été demandée par une commune ou une intercommunalité. La compétence en matière de gestion du domaine public maritime naturel n'ayant pas été décentralisée, le préfet est seul compétent pour autoriser des travaux sur cet espace. Les services de l'État sont ainsi en mesure de faire obstacle à des politiques « transicides » entreprises par les communes ou les intercommunalités et visant la fixation du trait de côte par des ouvrages en dur. Cela est d'autant plus vrai lorsque les projets locaux de fixation du trait de côte paraissent contraires aux mesures fixées dans les stratégies de gestion du trait de côte. On voit ainsi les liens étroits qui unissent « droit souple » et « droit dur », le second venant en quelque sorte renforcer le premier.

2) Les autorisations sollicitées par les propriétaires privés

Il a été montré précédemment qu'en application de l'article 33 de la loi du 16 septembre 1807, ni l'État, ni les collectivités territoriales, ni les établissements publics territoriaux²⁹⁰ ne sont tenus d'assurer la protection des propriétés riveraines du domaine public maritime naturel, cette protection incombant en vertu de ces dispositions, aux propriétaires intéressés²⁹¹. En outre, dès lors qu'il incombe aux propriétaires riverains de la mer d'assurer la protection de leurs propriétés contre celle-ci, un maire ne méconnaît pas l'étendue des pouvoirs de police qu'il tient des dispositions des articles L. 2212-1 et suivant du Code général des collectivités territoriales, en refusant de faire réaliser les travaux sollicités de défense contre la mer pour protéger une propriété privée, et cela quand bien même la collectivité a par le passé entrepris des travaux d'entretien de la dune et de réengraissement de la plage en sable pour tenter de ralentir le phénomène naturel en cause au droit de la résidence du Signal²⁹².

²⁹⁰ « Il ressort clairement des termes de l'article 33 de la loi du 16 septembre 1807 que la protection des propriétés riveraines de la mer et des cours d'eau navigables ou non navigables contre l'action naturelle des eaux incombe aux propriétaires intéressés. Si cet article emploie le terme " le Gouvernement ", cette mention, compte tenu de la date d'adoption de la loi en cause et de son caractère général, ne préjugeant pas d'une répartition ultérieure des compétences, doit être regardée comme concernant l'ensemble des pouvoirs publics, soit l'État ainsi que les collectivités et établissements publics territoriaux. Cet article se borne à permettre aux pouvoirs publics, sous le contrôle du juge, d'apporter, s'ils l'estiment utile et juste, des aides financières aux propriétaires riverains qui seraient dans la nécessité d'entreprendre des travaux de protection contre la mer, les fleuves, les rivières ou les torrents. Par suite, le grief tiré de ce que le législateur aurait méconnu le principe de clarté de la loi et l'objectif à valeur constitutionnelle d'accessibilité et d'intelligibilité ne présente pas, en tout état de cause, un caractère sérieux » (CAA Bordeaux, 9 février 2016, Syndicat secondaire Le Signal : n° 14BX03289).

²⁹¹ « C'est en ce sens que s'est prononcé de façon constante le Conseil d'État depuis la première moitié du 19^{ème} siècle en l'absence de dispositions législatives ou réglementaires obligeant les collectivités publiques à procéder à de tels travaux. L'État n'intervient que par l'allocation de subventions au cas où il le juge opportun (CE 13/02/1934 Sieur Saint-Martin Lacaze rec Ce tables p 203 ; CE 17/05/1946 Minis des travaux c/ vieux Boucou rec p 134; CE 23/02/1973 Sté Tomine req n° 81302 ; CE 29 avril 1983, Société Les maiseries du Nord req n° 22893 ou CE du 19 octobre 1988 n°71248 71249 71251 71252 71253 » (Rapport d'observations définitives ▪ Communauté de communes de la pointe du Médoc, CRC d'Aquitaine, Limousin, Poitou-Charentes, p. 31, note 10.

²⁹² CAA Bordeaux, 9 février 2016, Syndicat secondaire Le Signal : n° 14BX03289.

Pas plus qu'il n'existe d'obligation à la charge des collectivités publiques d'assurer la protection des propriétés privées riveraines des rivages de la mer contre l'action naturelle des flots, on ne trouve pas dans la législation ou la jurisprudence un principe qui conférerait aux propriétaires privés dont les biens sont exposés au recul du trait de côte un « droit » de protéger lesdits biens. Les ouvrages de défense susceptibles d'être édifiés par les propriétaires sur le DPMN – comme la réfection ou le remplacement desdits ouvrages – doivent être autorisés par le préfet en application des règles de la domanialité publique. L'État a ainsi le pouvoir d'interdire ou, tout au moins, de s'opposer à la réalisation de ces travaux aux motifs que lesdits travaux seraient de nature à porter atteinte à la conservation du domaine public maritime naturel et à faire obstacle à la transition écologique et à la recomposition spatiale des territoires dont s'agit. Ainsi, selon la cour administrative d'appel de Toulouse, un refus de travaux sur le DPMN paraît d'autant plus justifié lorsqu'une stratégie régionale de gestion intégrée du trait de côte prévoit précisément de ne pas construire de nouveaux ouvrages de protection dure dans cette zone afin de ne pas perturber le travail sédimentaire par une artificialisation supplémentaire du littoral²⁹³ :

« 4. En l'absence de dispositions législatives ou réglementaires les y contraignant, ni l'État, ni les collectivités territoriales, ni leurs établissements publics, n'ont l'obligation d'assurer la protection des propriétés riveraines des rivages de la mer contre l'action naturelle des eaux. Il résulte au contraire de l'article 33 précité de la loi du 16 septembre 1807 que cette protection incombe aux propriétaires intéressés. Par suite, la société Camping de la plage et du bord de mer n'est pas fondée à soutenir que les personnes publiques sollicitées le 23 novembre 2018 auraient méconnu une obligation légale en refusant implicitement de réaliser des travaux de protection de la plage de Vendres-est consistant notamment en la mise en place d'ouvrages similaires à ceux installés sur le littoral amont de cette plage. Les circonstances que les travaux souhaités par la société requérante seraient à réaliser sur le domaine public maritime et qu'ils contribueraient à préserver également le cordon dunaire derrière lequel se situent ses installations ne sont pas de nature à créer une obligation particulière à la charge des intimés. *Au surplus, la société appelante n'invoque aucun argument susceptible de remettre en cause le bien-fondé des préconisations retenues par les pouvoirs publics dans le cadre de la stratégie régionale de gestion intégrée du trait de côte élaborée au titre de l'article L. 321-16 du code de l'environnement, selon lesquelles il convient de ne pas construire de nouveaux ouvrages de protection dure dans cette zone pour ne pas perturber le travail sédimentaire par une artificialisation supplémentaire du littoral* »²⁹⁴.

Comme le montre l'arrêt, il ne s'agit pas là d'une situation hypothétique qui montrerait les limites de cette configuration juridique. Bien au contraire. Ainsi, récemment, dans une affaire concernant la plage de Brambel à Piriac-sur-Mer, le préfet a refusé d'autoriser la construction d'un enrochement pour protéger les quelques maisons d'habitation situées en retrait de la plage en se fondant sur les règles de la domanialité publique, mais aussi sur le projet de stratégie locale de CapAtlantique et Saint-Nazaire Agglo, c'est-à-dire sur un projet qui vise la recomposition du territoire pour tenir compte des effets du réchauffement

²⁹³ Stratégie Régionale de Gestion Intégrée du Trait de Côte. Littoral Occitanie 2018-2050, juillet 2018.

²⁹⁴ CAA Toulouse, 4e ch., 21 févr. 2023, n° 21TL00405, Sté Camping de la plage et du bord de mer et a. : AJDA 2023, p. 779, note M. Torelli ; JCP A, n° 38-39, 25 septembre 2023, 2298, note R. Hostiou.

climatique et qui ne devrait tolérer les défenses à la mer que lorsque celles-ci sont « douces et réversibles ». La construction d'une palissade en bois a cependant été autorisée sur un linéaire de 150 mètres²⁹⁵. Reste qu'il n'est pas du tout certain que cette palissade soit en mesure de protéger à terme les maisons en cause contre la montée de la mer. Il s'agit là d'une solution « transitoire » avant d'envisager une délocalisation.

Il ne s'agit pas là d'un « cas d'école ». En 2023, la DDTM de Loire-Atlantique a refusé pas moins de huit autorisations de travaux qui avaient été demandées par des propriétaires en vue de protéger leur propriété privée²⁹⁶.

3) Quid de l'atteinte à la propriété privée immobilière ?

Indubitablement, cette configuration juridique soulève une autre question juridique délicate, celle de savoir si les propriétaires auxquels l'État a refusé une autorisation pour édifier un ouvrage de défense contre la mer sont en droit d'obtenir une indemnité lorsque leur propriété sera envahie par la mer et, par conséquent, intégrée au domaine public maritime naturel. Il s'agit là d'une question cruciale – qui est au cœur même de la concrétisation et de l'acceptabilité des politiques fixée dans les stratégies de gestion du trait de côte visant l'effacement progressif des ouvrages de défense contre la mer – celle de l'indemnisation ou non des propriétaires dont les propriétés sont submergées, faute d'avoir obtenu une autorisation pour édifier une défense contre la mer. Dans ce cas de figure, le propriétaire peut-il obtenir une indemnité ? En d'autres termes, est-ce à l'État, en tant qu'autorité ayant refusé l'autorisation et approuvé la stratégie nationale d'assumer le coût de ces mesures en indemnisant pleinement les propriétaires ? Doit-on considérer, au contraire, que faute de mise en place d'un mécanisme quelconque de solidarité, c'est au propriétaire dont le droit de propriété est annihilé au profit de la collectivité qu'il incombe de supporter, gratuitement ou sur la base d'une indemnisation symbolique, cette charge, alors même que la construction a été édiflée sur la base d'un permis de construire auquel le pétitionnaire était fondé à faire confiance ?

En l'état du droit positif, rien ne permet d'affirmer aujourd'hui que le propriétaire est en droit d'obtenir une indemnisation, la charge de la politique de la transition écologique paraissant reposer en principe sur les propriétaires, le droit étant loin de consacrer ici un principe « transiteur-payeur ». Bien au contraire.

Ainsi, « invité à se prononcer sur la constitutionnalité de l'article 2111-4 du Code général de la propriété des personnes publiques, alors qu'il était soutenu que ces dispositions, en ce qu'elles aboutissent à ce que des propriétés privées riveraines de la mer soient intégrées dans le domaine public de l'État sans que soit prévue une quelconque indemnisation des propriétaires, étaient contraires aux exigences des articles 2 et 17 de la Déclaration des droits de l'Homme et du citoyen, le Conseil constitutionnel a, comme on sait, validé celles-ci au motif que le législateur se serait contenté de « confirmer un critère physique objectif indépendant de la volonté de la puissance publique » et que c'est donc à bon droit que celui-ci aurait considéré que les espaces couverts, même épisodiquement, par les flots ne pouvaient

²⁹⁵ Patricia Bigot, « Les riverains de cette plage de Loire-Atlantique ont payé les travaux contre l'érosion côtière », 8 février 2024, L'écho de la presqu'île guérandaise et de Saint-Nazaire.

²⁹⁶ Patricia Bigot, « Les riverains de cette plage de Loire-Atlantique ont payé les travaux contre l'érosion côtière », 8 février 2024, L'écho de la presqu'île guérandaise et de Saint-Nazaire.

faire l'objet d'une propriété privée²⁹⁷. Il avait de la sorte déclaré que les dispositions contestées n'entraînaient ni une privation de propriété au sens de l'article 17, ni une atteinte contraire à l'article 2 de la Déclaration de 1789 »²⁹⁸.

Le Conseil d'État a, quant à lui, confirmé cette analyse en ajoutant que celle-ci n'était pas contraire aux exigences issues de la Convention européenne des droits de l'Homme :

« Dès lors que la loi fixe, de manière continue depuis l'entrée en vigueur de l'article 2 du titre VII du Livre IV de l'ordonnance royale d'août 1681, une limite entre le domaine public maritime et les propriétés privées en se fondant sur un critère physique objectif indépendant de la volonté de la puissance publique, tiré de la seule reconnaissance, sous le contrôle du juge, de la progression naturelle des flots de la mer, un propriétaire riverain du rivage ne dispose d'aucune espérance légitime de pouvoir conserver son titre de propriété sur les terrains qui sont incorporés au domaine public maritime par la progression du rivage de la mer. La préoccupation de s'assurer de la conformité de l'affectation du domaine public ainsi constitué à l'utilité publique ou à d'autres objectifs légitimes, tirés notamment du libre accès au rivage de la mer, de la protection de l'environnement ou de l'aménagement du territoire, justifie que la puissance publique interdise à un tel propriétaire de conserver la propriété d'une parcelle incorporée au domaine public maritime naturel par l'effet de la progression du rivage de la mer »²⁹⁹.

Il en résulte, comme le souligne le professeur Hostiou, que « ni l'État, ni les collectivités territoriales, ni leurs établissements publics ne sont, par un biais ou par un autre, tenus d'assumer la charge des conséquences – pour les riverains – du recul du trait de côte, les différentes « pistes » évoquées – de manière quelque peu désordonnée – par les requérants pour qu'il soit fait injonction aux pouvoirs publics d'agir et de protéger leurs intérêts, sinon leurs droits, se révélant, les unes après les autres, être toutes des "voies sans issue" »³⁰⁰.

Ces principes particulièrement rigoureux, qui résultent des règles selon lesquels ni l'État, ni les collectivités locales ne sont tenus de protéger les espaces publics ou privés menacés par l'action des flots, sont assortis néanmoins de limites dont la portée est des plus restreintes. Ces limites ont été posées par le Conseil constitutionnel dans la décision susvisée, celui-ci ayant fait valoir qu'au cas où une digue à la mer légalement construite par un propriétaire se verrait incorporée au domaine public maritime en raison de la progression du rivage de la mer, « la garantie des droits du propriétaire riverain ne serait pas assurée s'il

²⁹⁷ Cons. const., 24 mai 2013, n° 2013-316 QPC, SCI Pascal et a. – V. N. Foulquier, Le domaine public maritime naturel. La soi-disant évidence de la nature : AJDA 2013, p. 2260. – G. Eveillard, La constitutionnalité de la consistance du domaine public maritime : Dr. adm. 2013, comm. 70, n° 10. – R. Radiguet, Erosion côtière et domanialité publique : Quand nature fait loi : Rec. jur. Est 2019, p. 31. – R. Noguellou, Décision QPC relative à la délimitation du domaine public maritime : Dr. adm. 2013, alerte 57.

²⁹⁸ R. Hostiou, note sous CAA Toulouse, 4e ch., 21 févr. 2023, n° 21TL00405, Sté Camping de la plage et du bord de mer et a. : JCP A, n° 38-39, 25 septembre 2023, 2298.

²⁹⁹ CE, 22 sept. 2017, n° 400825, SCI APS : JurisData n° 2017-018704 ; Lebon T., p. 597 ; JCP A 2017, act. 431, n° 40, obs. M. Touzeil-Divina ; JCP A 2017, 2308, note R. Hostiou ; Dr. adm. 2018, comm. 9, note G. Eveillard ; JCP N 2018, 1173, note G. Delavaquerie ; Gaz. Pal. 24 oct. 2017, n° 36, p. 24, chron. M. Guyomar ; Lebon T., p. 597).

³⁰⁰ R. Hostiou, note sous CAA Toulouse, 4e ch., 21 févr. 2023, n° 21TL00405, Sté Camping de la plage et du bord de mer et a. : JCP A, n° 38-39, 25 septembre 2023, 2298.

était forcé de la détruire à ses frais »³⁰¹. Quant au Conseil d'État, il a dans le prolongement de la – désormais célèbre – jurisprudence *Bitouzet*, « dont la vocation toutefois n'est pas tant de donner lieu à des applications positives que de vouloir affirmer la conformité de notre droit avec les exigences de la Cour européenne des droits de l'homme »³⁰², indiqué que les dispositions en cause :

« ne faisaient aucunement obstacle à ce que le propriétaire obtienne une réparation dans le cas exceptionnel où le transfert de propriété entraînerait pour lui une charge spéciale et exorbitante, hors de proportion avec l'objectif d'intérêt général de protection du rivage de la mer dans l'intérêt de l'ensemble des usagers poursuivis par celles-ci »³⁰³

En confirmant l'arrêt d'appel, la décision du Conseil d'État reconnaît ainsi un droit à indemnisation au profit des victimes de la progression du rivage seulement « dans le cas exceptionnel où le transfert de propriété entraînerait pour eux une charge spéciale et exorbitante, hors de proportion avec l'objectif d'intérêt général poursuivi par ces dispositions ». L'arrêt articule également la solution ainsi retenue avec la décision du Conseil constitutionnel sur la délimitation du domaine public maritime naturel en soulignant que cette jurisprudence ne fait pas obstacle à ce que le propriétaire obtienne réparation. Il ne saurait en effet résulter de cette décision que le Conseil constitutionnel aurait interprété l'article L. 2111-4 comme excluant, en toute hypothèse, toute possibilité d'indemnisation.

Il y a donc place ici pour un droit à indemnité directement fondé sur la Convention européenne, les contours de ce droit étant définis par l'arrêt lui-même. Pour parvenir à cette solution, le Conseil d'État procède à une application combinée du droit interne et du droit conventionnel, le second venant en quelque sorte combler les lacunes du premier. Si ce raisonnement ne conduit pas à une remise en cause de l'article susvisé, lequel n'est pas en lui-même incompatible avec le droit de la Convention européenne, il amène néanmoins le juge administratif à constater que ces dispositions ne suffisent pas à elles seules à en réaliser toutes les exigences. La règle apparaissant incompatible par défaut, il convenait par conséquent d'assortir l'article L. 2111-4 d'une règle complémentaire, directement tirée de la jurisprudence européenne. À l'origine de cette solution se trouvent également des considérations de politique jurisprudentielle visant à prévenir le risque d'exposer la France à des condamnations par la Cour de Strasbourg.

Cet arrêt appelle deux remarques.

D'une part, il montre que la reconnaissance d'un droit à indemnité au profit des victimes du recul du trait de côte est subordonnée à des conditions draconiennes, le Conseil d'État n'ayant pas entendu étendre en la matière le régime de droit commun de la responsabilité sans faute. D'une part, la notion de « charge exorbitante » est plus étroite que celle de « dommage anormal ». D'autre part, la gravité du préjudice ne suffit pas en elle-même à ouvrir droit à indemnité : il y a lieu de mettre en balance l'intensité de l'atteinte portée à la propriété privée, avec le caractère plus ou moins impérieux de l'objectif d'intérêt public

³⁰¹ Cons. const., 24 mai 2013, préc. – V. à ce sujet : V. Pradel : La construction d'une digue à la mer par le propriétaire riverain du domaine public maritime : Dr. env. 2014, n° 10, p. 1.

³⁰² R. Hostiou, note sous CAA Toulouse, 4e ch., 21 févr. 2023, n° 21TL00405, précité. V. aussi les concl. de S. Deliancourt sur CAA Marseille, 20 janv. 2015, n° 13MA01999, min. Écologie et Développement durable : AJDA 2015, p. 886.

³⁰³ CE, 22 sept. 2017, n° 400825, préc.

poursuivi par la collectivité, ce qui pourrait conduire à refuser de façon légitime l'indemnisation de préjudices graves, mais nécessaires à la réalisation d'un objectif d'importance majeure. Enfin, l'exigence tenant au caractère « spécial » du préjudice risque également de constituer un frein à l'indemnisation.

On voit par là que la solution retenue ne remet pas en cause le "principe" de non-indemnisation des propriétaires dont les biens sont incorporés dans le domaine public en raison du recul trait de côte. Tout au plus, est-il possible de déduire de cette solution qu'en certains cas exceptionnels, et en vue de maintenir un équilibre raisonnable entre les intérêts en présence, une indemnité doit être versée aux victimes. En d'autres termes, ce codicille jurisprudentiel est loin d'avoir modifié en profondeur ce qu'il avait, en principe, pour objet de modifier, c'est-à-dire les capacités objectives d'indemnisation, la preuve de l'existence d'une charge spéciale et exorbitante, hors de proportion avec l'objectif d'intérêt général poursuivi par les dispositions de l'article L. 2111-4 risquant d'être particulièrement difficile à rapporter.

D'autre part, il importe de savoir si la solution retenue est suffisante pour rendre le régime de la constitution du rivage de la mer compatible avec la Convention européenne. Si cette question se pose, c'est parce que le raisonnement qui a été tenu assimile l'incorporation au domaine public à une simple réglementation de l'usage des biens – eu égard au régime d'indemnisation retenu – alors que la Cour européenne semble analyser cette situation plutôt comme une mesure privative de propriété. S'agissant de biens privés, situés sur le bord de mer et faisant partie de la plage, les juges de Strasbourg ont ainsi considéré dans l'affaire *Adil Ozdemir c. Turquie*, que le transfert par le juge judiciaire du bien litigieux dans le domaine public, sans qu'une indemnisation ne soit versée au propriétaire, constituait une « privation de propriété » et non une simple « réglementation de l'usage des biens ». Cette analyse mérite l'attention, dans la mesure où le juge de Strasbourg est bien plus exigeant quant aux modalités d'indemnisation prévues par la législation lorsqu'il s'agit d'une mesure privative de propriété, la Cour s'attachant ici à vérifier si les victimes de cette ingérence n'ont pas eu à supporter une charge « disproportionnée et excessive » et pose le principe du droit pour ces dernières à une « indemnité raisonnable ». En d'autres termes, pour ces mesures privant une personne de sa propriété, le juste équilibre implique nécessairement – sauf circonstances exceptionnelles – le versement d'une indemnité raisonnable, alors que dans les cas relevant de la réglementation de l'usage des biens, une indemnité n'est due au propriétaire que si celui-ci subit une charge « spéciale et exorbitante » disproportionnée par rapport à l'objectif poursuivi. En conséquence, il est permis de se demander si la jurisprudence *SCIAPS*, qui ne prévoit une indemnisation que dans des cas exceptionnels, est suffisante pour assurer le respect du droit européen, l'absence d'indemnisation étant susceptible de rompre, en défaveur des victimes du recul du trait de côte, le juste équilibre à ménager entre protection de la propriété et intérêt général.

L'analyse de la Constitution, de la Convention européenne des droits de l'Homme, de la loi et de la jurisprudence révèle, *in fine*, que la juridicité de la transition écologique n'a nullement contribué jusqu'ici à remettre en cause la règle – *dura lex sed lex* – selon laquelle la montée des eaux ne donne lieu à aucune mesure d'accompagnement financier, de quelque sorte que ce soit, pour le propriétaire dépossédé de son bien, et cela alors même que les mesures fixées par l'État et les collectivités locales seraient de nature à limiter de manière drastique la construction ou la restauration des ouvrages de protection en dur contre la mer.

En d'autres termes, cette insertion des idées de la transition écologique dans le droit n'a pas conduit le législateur à repenser le droit de propriété et les valeurs qui sous-tendent les limitations qui y sont apportées.

§ 3. Rationaliser les coûts de la gestion publique du trait de côte

A. Le constat

Le recours aux stratégies locales est d'autant mieux perçu que cet instrument juridique permet aussi de débattre de la rationalisation des coûts de la gestion du trait de côte, celle-ci impliquant pour les collectivités publiques de disposer de crédits importants pour financer l'entretien, le renforcement et la construction des ouvrages de défense ainsi que pour définir et mettre en œuvre des opérations de recomposition spatiale lorsque ces ouvrages ne sont plus en mesure d'assurer la protection des personnes et des biens. Cette question est d'autant plus délicate qu'à la différence du risque de submersion marine, la gestion des risques résultant de l'érosion côtière n'est pas financée. C'est au propriétaire qu'il appartient en principe de se protéger contre l'avancée de la mer même si l'on sait que la protection de la plupart des propriétés privées est aujourd'hui assurée – à titre gratuit – par des ouvrages financés par la puissance publique³⁰⁴.

B. Les « observations » de l'État et des chambres régionales des comptes

La rationalisation des coûts de la gestion publique du trait de côte est d'autant plus à même d'interroger les collectivités locales quant à la transition écologique de leur territoire – toujours à l'occasion de la construction des SLGITC – qu'elle amène à décider de la pérennité d'un modèle ancien, basé sur la protection des personnes et des biens par des ouvrages de défense. On constate aujourd'hui que certains projets des collectivités locales en vue de développer ou de renforcer certains ouvrages sont de plus en plus contestés par l'État et par les chambres régionales des comptes en raison de leur coût financier qui paraît disproportionné au regard des avantages qu'ils peuvent présenter pour la protection des activités humaines. Ainsi, il a été constaté sur les territoires étudiés que l'État avait refusé à plusieurs reprises d'autoriser et de financer certaines « défenses lourdes » prévues par les autorités décentralisées aux motifs d'un bilan « coût-avantages » négatif. Aujourd'hui, par exemple, l'État s'oppose aux travaux de protection envisagés par les collectivités locales à la pointe de l'Aiguillon en raison notamment de leur coût financier, évalué entre 23 et 25 millions d'euros.

§ 4. Obtenir autorisations et financements pour les ouvrages de défense

Dans d'autres situations – minoritaires – il apparaît que le principal motif ayant justifié l'engagement de l'intercommunalité dans l'élaboration d'une stratégie locale est moins la volonté d'assurer une « transition » des territoires par une adaptation de ces derniers à la montée de la mer que de pouvoir bénéficier, de la part de l'État, d'autorisations d'occupation du domaine public maritime naturel et de financements pour assurer l'entretien, la consolidation et la construction d'ouvrages de défense contre la mer. C'est ce motif qui a été invoqué sans ambages par le syndicat mixte « Bassin du Lay » pour justifier sa décision d'élaborer une stratégie locale. Ce motif a également été avancé – en catimini – pour la stratégie qui doit couvrir le territoire de la Baule, CapAtlantique agglomération ayant souhaité

³⁰⁴ V. supra.

élaborer une telle stratégie pour pouvoir bénéficier plus facilement de financement pour assurer la réfection du remblai qui protège la Ville³⁰⁵.

Ce constat appelle deux remarques.

D'une part, le fait que l'élaboration de certaines stratégies locales ait été entreprise pour des raisons tout à fait étrangères à celles prévues par loi – l'entretien, le renforcement et la construction d'ouvrages de défense contre la mer ne sauraient en rien constituer à eux seuls une stratégie de gestion intégrée du trait de côte – ne signifie pas que les établissements publics de coopération intercommunale soient opposés à toute idée d'adaptation de leur territoire au changement climatique. Plus vraisemblablement, cela s'explique, dans le premier cas visé, par un contexte particulier où le syndicat mixte est confronté à bon nombre de difficultés administratives, financières et matérielles pour assurer la gestion des ouvrages dont s'agit.

D'autre part, le fait que le syndicat mixte se soit engagé dans l'élaboration d'une stratégie locale pour bénéficier d'autorisations et de financements en vue d'assurer la gestion des défenses contre la mer révèle les limites de la décentralisation dans le domaine considéré. Certes, les SLGITC sont élaborées, selon les termes mêmes de la loi, « par les collectivités territoriales ou leurs groupements compétents en matière de défense contre les inondations et contre la mer »³⁰⁶. Il n'empêche que l'État dispose ici, comme il a été montré plus haut, de leviers importants pour « forcer la main » des autorités locales décentralisées, c'est-à-dire pour les inciter à élaborer une stratégie locale. La délivrance d'autorisations administratives d'occupation du domaine public maritime naturel comme l'obtention des crédits nécessaires pour assurer la mise en œuvre des politiques locales de défense contre la mer constituent à coup sûr d'importants moyens de pression à la disposition des autorités centrales pour obliger les communes et les intercommunalités à mettre en œuvre un dispositif juridique qui permette à ces dernières de planifier avec les autres acteurs concernés l'adaptation de leur territoire à la montée de la mer.

§ 5. Préparer l'inscription des communes sur la liste établie par décret

Rappelons qu'en application des dispositions de l'article L. 321-15 du Code de l'environnement :

« Les communes dont l'action en matière d'urbanisme et la politique d'aménagement doivent être adaptées aux phénomènes hydrosédimentaires entraînant l'érosion du littoral sont identifiées dans une liste fixée par décret. Cette liste est élaborée en tenant compte de la particulière vulnérabilité de leur territoire au recul du trait de côte, déterminée en fonction de l'état des connaissances scientifiques résultant notamment de l'indicateur national de l'érosion littorale mentionné à l'article L. 321-13 et de la connaissance des biens et activités exposés à ce phénomène ».

Les motifs qui ont amené la communauté de communes OcéanMarais de Monts à décider d'élaborer une SLGITC ont un lien étroit avec ces dispositions et donc avec l'application de la loi Climat et résilience³⁰⁷. Il en va de même s'agissant de la communauté

³⁰⁵ Entretien, Saint-Nazaire Agglo.

³⁰⁶ C. env., art. L. 321-16.

³⁰⁷ Entretien, communauté de communes Océan Marais de Monts.

d'agglomération de Saint-Nazaire³⁰⁸. Si ces EPCI ont décidé de construire une telle stratégie c'est aussi – mais pas exclusivement – pour préparer l'inscription des communes concernées dans la liste établie par le décret qui identifie les communes les plus vulnérables à l'érosion côtière. La loi Climat et résilience impose en effet aux communes inscrites sur cette liste d'établir une carte d'exposition de leur territoire au recul du trait de côte, mais aussi de délimiter dans les documents graphiques du règlement du PLU les zones exposées au recul du trait de côte à court, moyen et long terme. La stratégie locale est considérée ici comme un instrument pertinent car elle permettra aux communes de remplir les obligations fixées par la loi du 22 août 2021 lorsqu'elles décideront de figurer dans la liste établie par décret. Il s'agit là en quelque sorte d'un « acte préparatoire », d'un dispositif qui donnera aux élus locaux un certain nombre de données, d'information, de cartes qui leur seront nécessaires lorsque les communes décideront effectivement de demander aux services de l'État leur inscription dans la liste des communes les plus vulnérables à l'érosion côtière.

SECTION 4. LE PROCESSUS D'ÉLABORATION DES SLGITC

L'analyse du processus d'élaboration des SLGITC apparaît nécessaire pour appréhender la transition écologique dans toutes ses dimensions. Il ressort en effet de cette pensée politique que « pour entraîner l'ensemble des acteurs de la société », cette transition « doit s'accompagner d'une mise en débat démocratique afin de devenir un objectif véritablement partagé »³⁰⁹. Aussi, cette analyse devrait-elle permettre de déterminer si les stratégies locales, comme le droit qui les régit, donnent à voir de « nouvelles formes de gouvernement » et de « mobilisations et de participations citoyennes » répondant à l'article 7 de la Charte de l'environnement, aux exigences de la Convention d'Aarhus ainsi qu'aux principes de la transition écologique. Il conviendra ainsi de s'interroger sur le point de savoir quelle est la place qui est accordée dans ces processus, aux élus locaux, aux services de l'État, aux représentants des milieux économiques et agricoles, aux associations de protection de l'environnement, au Conservatoire du littoral, aux gestionnaires des milieux naturels – zones Natura 2000, réserves naturelles, parcs naturels régionaux, zones Naturelles d'Intérêt Écologique, Faunistique et Floristique³¹⁰ – mais aussi aux scientifiques, qui jouent un rôle déterminant pour appréhender l'érosion côtière et les risques de submersion marine. La question se pose également de savoir s'il est question de faire représenter dans ces mêmes institutions celles et ceux qui sont potentiellement exposés aux risques côtiers et s'il est prévu de mettre en place des procédures permettant au public de participer à ces processus décisionnels.

§ 1. Une législation « *a minima* »

Aux termes des dispositions de l'alinéa 1^{er} de l'article L. 321-16 du Code de l'environnement :

« Des stratégies locales de gestion intégrée du trait de côte peuvent être élaborées par les collectivités territoriales ou leurs groupements compétents en matière de

³⁰⁸ Entretien, Saint-Nazaire Agglo.

³⁰⁹ Commissariat général au développement durable, « La transition. Analyse d'un concept », juin 2017, <https://www.ecologie.gouv.fr/sites/default/files/Th%C3%A9matique%20-%20Transition%20-%20Analyse%20d%27un%20concept.pdf>.

³¹⁰ ZNIEFF

défense contre les inondations et contre la mer en application du 5° du I de l'article L. 211-7, afin de mettre en œuvre les principes de la gestion du trait de côte définis à l'article L. 321-13 A. Elles comportent des dispositions relatives à l'information du public sur le risque de recul du trait de côte. Elles sont compatibles avec les objectifs et les règles générales définis conformément à l'article L. 321-14 lorsqu'ils existent ».

Il ressort de ces dispositions que le droit est loin d'être précis quant aux modalités d'élaboration des stratégies locales. La loi se borne ici à fixer une règle de compétence en indiquant que ces documents sont élaborés « par les collectivités territoriales ou leurs groupements compétents en matière de défense contre les inondations et contre la mer ». Ainsi, l'article L. 321-16 susvisé ne prévoit-il aucune règle de procédure qui déterminerait l'ensemble des formalités à accomplir préalablement à l'adoption de la stratégie. Tout laisse donc à penser que les stratégies peuvent être approuvées sans aucune formalité préalable dès lors qu'aucune règle ne vient déterminer de manière précise la personne publique qui prend l'initiative de l'élaboration de la stratégie locale, ni les personnes – publiques ou privées – qui doivent être associées ou consultées à l'occasion de la construction de la stratégie. La loi ne soumet pas non plus l'élaboration du projet à une procédure de participation du public – concertation environnementale, enquête publique... – ou à un processus d'information du public sur le projet avant son approbation.

Une lecture plus fine des dispositions de l'article L. 321-16 al. 1er et de l'article L. 321-13 A du Code de l'environnement laisse néanmoins entendre que l'élaboration des stratégies locales doit être soumise à « concertation », sans que la loi ne vienne préciser d'ailleurs ce que pourrait recouvrir cette notion et ses modalités de mise en œuvre. Si les stratégies locales ne peuvent être construites que de manière concertée c'est, selon nous, parce que l'article L. 321-13 A auquel renvoie l'article L. 321-16 prévoit qu'il revient à ces dernières de mettre en place une stratégie intégrée mais aussi « concertée des activités au regard de l'évolution du trait de côte ». Il en résulte que les stratégies locales ne doivent être issues ni « du haut du ciel », ni d'une institution étatique traditionnelle d'autorité fonctionnant « à la distance, à la hiérarchie et au secret »³¹¹. Bien au contraire. Tout doit ici se passer comme si la source des stratégies locales n'était pas extérieure à la société. C'est dans les relations qui se nouent entre toutes les personnes publiques et privées concernées qu'il s'agit de les formuler. Reste que la loi laisse aux autorités locales une grande marge de manœuvre pour formaliser ce processus, son déroulement procédant pour une très large part de l'initiative des acteurs, de leur faculté d'improvisation.

§ 2. Les modalités d'application du droit

Les entretiens ont permis de mettre en lumière les modalités qui ont été retenues par les intercommunalités pour élaborer les SLGITC.

A. L'initiative

La première question qui se pose est celle de savoir quelle est l'autorité publique qui a pris l'initiative de l'élaboration des stratégies locales.

³¹¹ M. Crozier, *La crise des régulations traditionnelles*, in *La sagesse et le désordre*, sous la dir. de H. Mendras, Paris, Gallimard, 1983, p. 385.

1° Les intercommunalités

Dans la quasi-totalité des cas, l'initiative est « venue d'en bas », c'est-à-dire des établissements publics de coopération intercommunale : communautés de communes, communautés d'agglomération et syndicats mixtes. Dans une situation particulière, celle de Saint-Nazaire agglomération et de CapAtlantique, l'initiative est venue non pas d'une intercommunalité mais de ces deux EPCI afin que le périmètre de la SLGITC soit établi, conformément aux dispositions de la stratégie nationale et à la loi Climat et résilience, « à l'échelle d'une cellule hydro-sédimentaire ». On observe également un large consensus des intercommunalités et des communes sur la nécessité d'élaborer des stratégies locales. Pour les raisons invoquées plus haut, les intercommunalités ont vu dans ces documents juridiques un instrument pertinent pour assurer la gestion intégrée du trait de côte et, plus précisément, pour planifier une recomposition spatiale et une transition des territoires menacés par la montée de la mer. Des dissensions risquent néanmoins d'apparaître entre les collectivités elles-mêmes ou entre les collectivités et l'État lorsqu'il s'agira de faire des choix sur le mode de gestion à adopter.

Ce n'est donc pas par hasard si l'initiative de l'élaboration des stratégies locales émane des intercommunalités. D'une part, elles détiennent pour la plupart la compétence « gemapienne » en matière de défense contre la mer et les inondations et, à ce titre, elles sont, selon les termes mêmes de l'article L. 321-16 du Code de l'environnement, compétentes pour élaborer une SLGITC. D'autre part, la plupart des intercommunalités ont déjà une expérience en matière de gestion du trait de côte. Toutes les intercommunalités mènent depuis 2010, année de la tempête Xynthia, différentes actions en la matière. Cependant, jusqu'à présent, cette politique n'avait jamais été formalisée. Elle consiste à observer l'évolution du littoral à travers un observatoire, à surveiller le risque en temps réel à l'occasion de tempêtes ou encore à assurer la gestion des ouvrages hydrauliques de défense contre la mer. Mais avant les stratégies locales, les intercommunalités fonctionnaient au fil de l'eau, au coup par coup, en fonction de l'avancée de la mer, de l'état dunaire, des enjeux liés aux activités humaines. Aussi prendre l'initiative de construire une stratégie locale, c'est afficher la volonté de fonctionner autrement, c'est-à-dire formaliser sa politique de gestion de recul du trait de côte et, le cas échéant, de remettre en cause des choix « trans-incompatibles », inconciliables avec les principes et les recommandations fixés dans la stratégie nationale. Une telle démarche paraît beaucoup plus pertinente. Il s'agit maintenant d'avoir une vision à long terme de la gestion et de fixer des choix politiques pour l'avenir et non plus de gérer la bande côtière au coup par coup.

On voit ainsi, une fois de plus, la loi Climat et résilience et la stratégie nationale de gestion du trait de côte offrir un « cadre de référence » aux acteurs de la gestion du trait de côte.

2° Les CEREMA et l'ANEL

Dans deux situations, l'initiative est « venue d'en haut et d'en bas » et a été acceptée par les collectivités locales. Ainsi, s'agissant de la stratégie CapAtlantique La Baule-Guérande Agglo et de Saint-Nazaire Agglo mais aussi de la stratégie locale « Vendée Grand Littoral », celles-ci ont été entreprises à la suite d'un appel à projets porté par un partenariat CEREMA (Centre d'études et d'expertise sur les risques, la mobilité et l'aménagement) et ANEL (association nationale des élus du littoral). Le CEREMA est un établissement public

administratif qui dépend étroitement de l'État dans la mesure où il est sous la tutelle du ministère de la transition écologique et de la cohésion des territoires. Il est doté d'un savoir-faire transversal, de compétences pluridisciplinaires et d'un fort potentiel d'innovation et de recherche. Il accompagne les territoires pour la réalisation de leurs projets dans les domaines de l'environnement et de l'aménagement. Ainsi, s'agissant du littoral où se concentrent de nombreux enjeux et dans un contexte de changement climatique nécessitant des solutions résilientes et durables, le CEREMA accompagne les collectivités dans leurs projets d'aménagement ainsi que sur la géo-information, la planification, l'observation du trait de côte ou la recherche de réduction des impacts des activités sur les littoraux.

Cet appel à projet n'est pas fortuit, il s'inscrit dans une dynamique portée par la stratégie nationale de gestion intégrée du trait de côte qui a conduit l'État et le CEREMA à lancer des actions innovantes en matière de gestion de recul du trait de côte, en particulier, les premiers projets partenariaux d'aménagement visant la recomposition spatiale des territoires menacés par la montée de la mer. Cette initiative répond aussi très clairement à une prise de conscience de l'ANEL, laquelle est de plus en plus préoccupée par la montée de la mer et par l'impact du recul du trait de côte dans les zones littorales urbanisées et dans les polders. Les intercommunalités – qui envisageaient d'élaborer une stratégie pour la gestion du trait de côte – ont saisi cette occasion et, ainsi, ont répondu avec succès à l'appel d'offres. Il en va de même de la communauté de communes Vendée Grand Littoral, la stratégie locale étant portée par le syndicat mixte Bassin du Lay et le syndicat mixte des marais des Olonnes.

Les deux projets, qui ont été retenus par le CEREMA et l'Anel, ne bénéficient pas d'une aide financière directe. Il est prévu néanmoins que les intercommunalités disposeront de l'aide technique du CEREMA et que les heures de travail des agents de ce centre d'études et d'expertise ne seront facturées aux établissements publics de coopération intercommunale à hauteur seulement de 50 %.

B. Les études préalables

De manière tout à fait originale, la Communauté de communes Océan-Marais de Monts a entrepris en collaboration avec l'OR2C Pays de la Loire un travail de discussion avec les habitants avant de se lancer de manière formelle dans la stratégie. Il s'agissait ici de jauger le degré d'acceptation du risque, ce qui peut être mis en place, ce qui est acceptable, ce qui est admis ou pas. Il s'agissait aussi de faire des projections de la montée de la mer et d'analyser les conséquences de la montée de la mer sur les activités humaines. L'idée était de savoir à quoi ressemblerait le territoire après la montée de la mer et ce que donneraient des stratégies poussées à l'extrême.

L'idée est ici en quelque sorte de sonder les « cœurs et les reins » avant d'entreprendre formellement la démarche de regrouper tous les intéressés. À cette fin, l'OR2C a réalisé des entretiens, des ateliers pour observer le ressenti de la population sur le recul du trait de côte. L'observatoire a également interrogé les propriétaires, les activités économiques menacées. Ce « ressenti » sera pris en compte pour l'élaboration de la stratégie.

C. Les personnes associées

L'intercommunalité qui a pris l'initiative de la stratégie locale est en principe la personne responsable de l'élaboration de ce document. Toutefois, lorsque la confection de ce document a été décidée à la suite de la réponse à l'appel à projets du CEREMA, le « chef

de file » est cet établissement public. Si le CEREMA a été désigné comme le responsable de l'élaboration de la stratégie, c'est en raison de son expérience en la matière, cette institution ayant déjà participé à la gestion publique du recul du trait de côte, mais aussi à l'élaboration des premiers projets partenariaux d'aménagement, conclus entre l'État et les collectivités locales en vue de la recomposition spatiale des territoires menacés par la montée de la mer³¹².

Si les intercommunalités sont responsables pour la plupart de l'élaboration des stratégies locales, ces documents mettent indubitablement en jeu des intérêts qui dépassent l'intérêt intercommunal ou qui sont portés par d'autres personnes publiques ou privées. Il en résulte qu'il est tout à fait opportun d'associer ces personnes à la confection de ces documents. Par exemple, si le syndicat mixte des marais des Olonnes est étroitement associé à l'élaboration de deux stratégies locales, celles de l'agglomération des Sables d'Olonne et celle du Pays Saint-Gilles-Croix-de-Vie, c'est d'abord parce que celui-ci est chargé de la gestion des ouvrages hydrauliques – environ 9 km cumulés d'ouvrages maritimes – et du cordon dunaire des marais des Olonnes et, de manière plus générale, de l'agglomération des Sables d'Olonne. Il doit garantir le bon entretien de ces ouvrages hydrauliques et du cordon dunaire pour prévenir les risques d'inondation et protéger les populations. Il s'agit là en outre d'obligations juridiques, la DREAL étant chargée de vérifier le respect de ces dernières par le syndicat mixte. Les ouvrages hydrauliques – notamment l'écluse de la Gachère, reconstruite en 2016, l'écluse de la Bauduère et l'écluse de la Rocade, lesquelles protègent les marais des Olonnes – permettent de réguler l'eau dans les zones humides de 1 400 hectares situées derrière les dunes. La fermeture des écluses du barrage permet d'éviter les submersions marines. De même, si les services de l'État sont associés à l'élaboration de ces stratégies, c'est parce qu'ils sont chargés de la gestion du domaine public maritime naturel, de la surveillance de la gestion des ouvrages de protection d'intérêt général, du respect de la bonne application de la législation environnementale sur territoire, mais aussi de la protection des populations et des biens face aux risques de submersion marine.

Les pratiques donnent ici à voir un modèle « transi-compatible » dès lors que conformément à l'idéologie de la transition écologique, il vise à faire en sorte que l'ensemble des acteurs concernés soient impliqués pour déterminer les orientations, les objectifs, les actions concernant la gestion du trait de côte. L'idée est de mettre en débat démocratique l'élaboration de stratégies locales qui sont susceptibles de planifier la recomposition spatiale des territoires menacés par la mer et, plus encore, leur transition écologique. En d'autres termes, il s'agit par là de faire en sorte que ces finalités deviennent un objectif véritablement partagé.

Cette configuration juridique vise de la sorte à coordonner des éléments contradictoires ou, plus exactement, à coordonner des acteurs qui poursuivent des objectifs différents et parfois diamétralement opposés. L'idée sous-jacente à ce dispositif juridique est donc de rendre possible par la dialectique la résolution de ces antagonismes, la confection de ces documents n'étant possible que par l'implication de l'ensemble des acteurs. On voit ainsi, une fois de plus, le droit remplir son office : il organise les relations entre acteurs concernés, il stimule les échanges entre ces derniers, il fournit une référence commune rendant possible

³¹² Entretien, CEREMA Pays de la Loire.

le jeu des interprétations et la sélection de l'une d'entre elles. Autrement dit, « il soutient la communication sociale et en règle le cours »³¹³.

1° La marge de manœuvre des intercommunalités

À la différence de la législation relative à la planification urbaine, qui détermine de manière précise les personnes qui doivent être associées à l'élaboration du PLUi ou du SCoT, la loi laisse une entière liberté aux intercommunalités pour désigner les personnes qui participeront à l'élaboration de ce document. Autrement dit, l'association des personnes privées et publiques n'est pas formalisée par le droit, ni le législateur ni le pouvoir réglementaire n'ayant jugé nécessaire d'imposer que telle ou telle personne participe à la fabrication de ces documents. Aussi l'indétermination de la règle en la matière laisse-t-elle aux intercommunalités ou au CEREMA une grande marge de manœuvre pour déterminer de quelle manière les échanges et les mises en relation auront lieu.

a) L'association des acteurs « institutionnels »

1) Les « règles » communes

Les entretiens montrent que cette absence de règle formelle est loin d'avoir conduit, dans le champ de l'étude, à une élaboration « clandestine » des stratégies locales. Loin de vouloir élaborer seules ces documents et soucieuses des différents intérêts qui sont en jeu, les intercommunalités – ainsi que le CEREMA lorsque celui-ci s'est vu confier cette mission – ont cherché au contraire à associer les principaux acteurs concernés par la gestion du trait de côte à la fabrication de ce document. Les modalités d'élaboration des stratégies locales édictées par les intercommunalités prévoient ainsi d'associer à la confection de ces documents les acteurs concernés :

- syndicats mixtes (syndicat mixte des marais des Olonnes ; syndicat mixte Bassin du Lay ;
- services déconcentrés de l'État : DDTM et DREAL ;
- communes membres de l'EPCI ;
- département ;
- région ;
- ONF ;
- BRGM ;
- Établissements publics fonciers de la Vendée et de Loire-Atlantique ;
- représentants du monde universitaire, à travers notamment la participation de l'OR2C Pays de la Loire et l'Université de la Rochelle ;
- Conservatoire du littoral ;
- associations de protection de l'environnement : LPO, FNE ;
- parc naturel régional du marais poitevin ;
- gestionnaires des réserves naturelles (réserve naturelle de la baie de l'Aiguillon) ;
- gestionnaires des zones Natura 2000.

Sur cette liste, on remarquera qu'il manque les chambres consulaires : chambre d'agriculture, chambre de commerce et chambre des métiers. Les entretiens n'ont pas révélé la participation de celles-ci – sauf s'agissant des stratégies locales élaborées par le syndicat

³¹³ J. Caillosse, Introduire au droit, op. cit., p. 69.

mixte des marais des Olonnes – alors qu’elles mériteraient d’être associées à l’élaboration de mesures qui ont une incidence sur les activités agricoles, commerciales ou artisanales. Le syndicat mixte des marais des Olonnes indique enfin qu’il est envisagé d’associer également la Banque des territoires, qui dépend de la Caisse des dépôts et consignation, dès lors qu’elle peut proposer des expertises et des financements à destination des collectivités territoriales³¹⁴ pour des opérations de recomposition spatiale ou l’entretien des ouvrages de défense contre la mer.

2) L’originalité du dispositif mis en place par le CEREMA

L’élaboration de la stratégie locale des agglomérations CapAtlantique et Saint-Nazaire a permis de mettre en place un dispositif de gouvernance complexe, mais tout à fait original³¹⁵. Cette structure est composée de plusieurs instances. Elle est également le fruit de l’expérience car elle avait déjà fait l’objet d’une expérimentation par le CEREMA dans le cadre de l’élaboration des PAPI. La structure dont s’agit est composée de trois instances et de groupes d’atelier :

2.1. Le comité de pilotage

Il est composé de dix membres : élus locaux représentant les deux territoires, agents du CEREMA, spécialistes de gestion du recul du trait de côte, agents de l’État : DREAL et DDTM. Il se réunit trois fois par an. Ce comité a pour mission d’engager une réflexion sur trois thèmes principaux : la gestion du trait de côte ; la gestion de la biodiversité dans les espaces concernés par la montée de la mer ; la gestion des ouvrages de défense contre la mer et du sentier côtier. Cette réflexion doit ensuite conduire l’ensemble des instances à définir une stratégie locale et un plan d’action.

2.2. Le comité des partenaires

Il se réunit une fois par an. Il regroupe les représentants de toutes les communes concernées sur le territoire, l’État – DREAL, DDTM – des scientifiques et des acteurs du monde économique et associatif, des associations de protection de l’environnement, géographes, OR2C, BRGM. Lorsque le comité de partenaires se réunit, les autres groupes sont également invités à la réunion, à savoir le comité de pilotage et le groupe miroir.

2.3. Le groupe miroir

Il est composé de 15 citoyens. Ces citoyens sont « choisis » par les autorités en charge de l’élaboration de la stratégie en fonction de leurs connaissances dans le domaine considéré. Il faut également que ces mêmes personnes soient susceptibles d’avoir un « langage réaliste » quant à la stratégie locale. Il s’agit de retraités ou d’agents de la fonction publique ayant travaillé ou travaillant dans les domaines de l’urbanisme et de l’aménagement. Ce groupe miroir a pour fonction de formuler des propositions au COPIL et de participer aux différents ateliers qui sont organisés pour débattre de la gestion du trait de côte sur des territoires qui ont été ciblés par le comité de pilotage en raison de l’importance des enjeux que soulève la gestion du trait de côte dans ces secteurs. Les propriétaires ne sont pas représentés – du moins en tant que tels – dans ce groupe. Les autorités locales craignent en effet que ceux-ci ne « parasitent » le débat et, ainsi, contribuent à « bloquer » la mise en place d’une stratégie locale pertinente pour le territoire.

³¹⁴ Entretien, syndicat mixte des marais des Olonnes.

³¹⁵ Entretien, CEREMA Pays de la Loire.

Pour intéressant qu'il soit, ce mode de désignation d'agents ou d'anciens agents de la fonction publique pour participer au « groupe miroir » peut faire douter de l'indépendance de ces personnes. Les relations étroites qu'ils entretiennent ou qu'ils ont entretenues avec les collectivités publiques en charge de l'élaboration de la stratégie locale peuvent être de nature à faire douter de leur neutralité et de leur objectivité. Dans certaines circonstances, ces anciens agents de la fonction publique pourraient apparaître comme « aux ordres des collectivités territoriales ». Selon nous, ce mode de désignation ne permet pas d'asseoir fermement l'indépendance du « groupe miroir ». Mais, dans le même temps, on voit mal le droit venir renforcer les règles d'indépendance des membres de ce groupe en imposant à une autorité indépendante – comme, par exemple, le président du tribunal administratif – de désigner ces personnes, comme c'est le cas pour les commissaires enquêteurs dans la procédure d'enquête publique.

Ce groupe miroir a pour fonction de formuler des propositions au COPIL et de participer aux différents ateliers qui sont organisés pour débattre de la gestion du trait de côte sur des territoires qui ont été ciblés par le comité de pilotage en raison de l'importance des enjeux qu'y soulève la gestion du trait de côte.

2.4. Les groupes d'atelier

Enfin des citoyens ont été « désignés » par les intercommunalités pour participer à des ateliers de travail qui concernent quatre sites à enjeux en raison de l'intrusion marine qui menace les activités humaines : atelier Bayaden ; atelier Le Pouliguen ; atelier Bonne Source ; Atelier Saint Eugène. Les personnes désignées sont invitées à s'informer et à formuler des observations sur une stratégie de gestion du trait de côte pour les secteurs concernés.

b) Les résistances à l'association des propriétaires et des « collectifs citoyens »

Si l'association des acteurs institutionnels ne soulève pas de problème majeur, ceux-ci étant pleinement conviés à participer à l'élaboration des stratégies, en revanche, on constate que les intercommunalités hésitent à associer à leurs travaux les propriétaires, les représentants de ces derniers ou les collectifs de citoyens. Une fois de plus, fait débat la question de savoir s'il faut ou non associer les propriétaires dont les biens sont menacés par la montée de la mer à l'élaboration des stratégies locales. Faut-il par ailleurs demander à ces mêmes propriétaires de se regrouper en association – lorsque cela n'a pas été fait – et inviter ensuite les représentants de ces associations à participer aux travaux des commissions en charge de construire la stratégie ?

L'entretien avec le syndicat mixte Bassin du Lay révèle que l'établissement public hésite à associer certains propriétaires ou certaines associations de propriétaires parce que « dans certains secteurs, la situation est bloquée. Les propriétaires campent sur leur position, ils ne sont pas ouverts à la discussion ». La crainte du syndicat mixte est que ces propriétaires ne viennent *in fine* bloquer et tenir en échec le processus d'élaboration de la stratégie locale. Les propriétaires font valoir régulièrement des arguments dépassés, en totale contradiction avec les idées de la transition écologique des territoires : ils sont favorables en effet aux protections en dur, coûte que coûte. « Exactement comme un homme qui se noie et qui se raccroche à un fétu de paille »³¹⁶. Ils restent ainsi fermés à toute transition du territoire et restent « arc-boutés » sur la défense de leur propriété. On voit ainsi en creux et une fois de

³¹⁶ Fiodor Dostoïevski, *Le joueur*, Librairie Gallimard, Bibliothèque de la Pléiade, 1956, p. 829.

plus que les intérêts individualistes, « propriétaires » et de manière générale la propriété privée immobilière peuvent être un frein à la transition écologique des territoires, comme le sont parfois les intérêts économiques. Le syndicat mixte Bassin du Lay nuance cependant ces propos en précisant que « tous les propriétaires ne sont pas sur une ligne aussi rigide ». Certains sont plus ouverts au dialogue, comme par exemple à la Faute-sur-Mer. Dans ce cas, ils sont prêts à entendre et à discuter les arguments avancés par les autres acteurs. En outre, la participation des propriétaires est importante pour l'intercommunalité : « ils sont les yeux » du syndicat mixte sur certains territoires car ils ont une connaissance approfondie, pour certains d'entre eux, des marais, des zones humides, des massifs dunaires.

De même, il ressort de l'entretien avec le CEREMA Pays de la Loire que la question s'est posée de savoir s'il convenait ou non d'associer les propriétaires ou leurs représentants à l'élaboration de la stratégie locale des agglomérations de CapAtlantique et de Saint-Nazaire³¹⁷. Finalement, il a été décidé de ne pas associer directement les propriétaires ou leurs représentants. Les responsables en charge de la stratégie locale ont estimé qu'ils ne souhaitent pas prendre le risque que cette association « parasite le débat » avec des revendications assorties d'argumentaires incompatibles avec le bien commun et de nature à « bloquer » le processus.

Pour l'heure, le droit – à la différence de l'idéologie de la transition écologique qui prône l'association de tous ou, tout au moins, la participation des citoyens, y compris des propriétaires, à l'élaboration des mesures qui intéressent la transition – est silencieux sur cette question de savoir s'il convient ou non d'associer à l'élaboration des stratégies locales les propriétaires dont les biens sont menacés par la montée de la mer. Face au silence des textes, la « ligne de conduite » qui a été suivie dans le cas présent revient donc à dire, à l'instar des auteurs de l'ouvrage *Deliberative Democracy*³¹⁸, qu'il convient d'associer à la définition de ce document uniquement les personnes dont les arguments sont exprimés en termes de « bien public »³¹⁹. Pour être représenté au sein des instances en charge de la définition de la stratégie locale, pour y faire valoir ses intérêts, il faut en quelque sorte que le chef de file du projet juge que ces intérêts soient compatibles et contribuent au bien commun. Il s'agit par là de « baliser la délibération. L'intérêt général ou le « bien commun » vient ainsi nuancer l'un des principes clefs de l'idéologie de la transition écologique au terme duquel « pour impliquer et entraîner l'ensemble des acteurs de la société, la transition écologique doit s'accompagner d'une mise en débat démocratique afin de devenir un objectif véritablement partagé »³²⁰.

2° Un mode de gouvernance des plus classiques

Le mode de gouvernance qui a ainsi été établi est loin d'être « atypique ». On ne remarque pas ici la mise en place d'un mode de gouvernement empreint d'une forte originalité. Celui-ci paraît, au contraire, la copie conforme de modes traditionnels d'action

³¹⁷ CEREMA Pays de la Loire.

³¹⁸ J. Steiner, A. Bächtiger, M. Spörndli, M. R. Steenbergen, *Deliberative Politics in Action. Analysing Parliamentary*, Cambridge University Press., 2004.

³¹⁹ V. aussi, B. Reber, *Argumenter et délibérer entre éthique et politique*, Archives de Philosophie, 2011/2, Tome 74, p. 289.

³²⁰ Commissariat général au développement durable, « La transition. Analyse d'un concept », juin 2017, précité.

publique lorsqu'il s'agit d'élaborer les documents de planification urbaine ou les documents de planification environnementale, et cela au moins pour deux raisons.

Tout d'abord, s'agissant des documents de planification urbaine, le Code de l'urbanisme impose depuis les grandes lois de décentralisation de l'urbanisme d'associer les personnes publiques et les personnes privées intéressées à l'élaboration des PLUi et des SCoT. De même, le Code de l'environnement prévoit la participation de toutes les personnes intéressées préalablement à l'approbation des plans de prévention des risques. Il s'agit là d'une forme d'organisation institutionnelle qui répond au concept de « réseau »³²¹. Des formes de pouvoir autoritaires, hiérarchiques, verticales sont ici remplacées par des formes négociées, réticulaires, horizontales, consensuelles, plus civilisées, mais aussi bien plus complexes. Autrement dit, il s'agit là d'un modèle qui est fondé moins sur un appareil « autocentré et hiérarchique » que sur un processus qui prend la forme d'un cercle vertueux, basé sur l'interaction, sur les réseaux, sur la participation des acteurs concernés. Ce modèle permet également d'aborder les problèmes à partir d'une pluralité de savoirs, laquelle peut amener à une concurrence entre ces mêmes savoirs. Ce modèle permet aussi à l'État de faire valoir ses intérêts, voire de les faire prévaloir à l'occasion de ces procédures, notamment en s'appuyant sur les principes et les recommandations fixées dans la stratégie nationale de gestion intégrée du trait de côte, ou en laissant entendre que le préfet ne délivrera pas de nouvelles autorisations d'occupation du domaine public maritime naturel.

Ensuite, si les intercommunalités ont naturellement décidé de mettre en place ce mode de gouvernance pour assurer la fabrication des stratégies locales c'est parce que cette « façon de faire » a en quelque sorte « fait ses preuves ». Ainsi, pour l'EPCI du Pays de Saint Gilles Croix de Vie – comme pour celui du SMM des marais des Olonnes – l'idée d'associer toutes les personnes intéressées est loin d'être originale et singulière. Si ce mode de gouvernance est appliqué par l'EPCI, c'est parce qu'il existe déjà une tradition ancienne pour ce mode de gouvernement. Elle est déjà appliquée pour l'élaboration d'autres documents qui intéressent le recul du trait de côte : le PAPI et le PEP. En outre, dans le domaine considéré, l'EPCI est habitué à travailler de concert avec les communes, les services de l'État, le Conservatoire du littoral, l'ONF.

3° Quid de la transition écologique ?

Enfin, il faut souligner aussi et surtout que ce mode de gouvernance n'est pas sans intérêt pour assurer la « transition écologique » des territoires. Dès lors que les services de l'État – DDTM, DREAL, ONF, CEREMA, Conservatoire du littoral – sont fortement représentés et étroitement associés à l'élaboration des stratégies locales – c'est-à-dire qu'ils sont membres de l'instance principale mise en place pour assurer le suivi de cette élaboration – ils peuvent peser sur les choix retenus en s'appuyant notamment sur la stratégie nationale qui fixe un cap en faveur de la transition écologique des territoires.

C. La sensibilisation du public

Conformément au principe n° 8 du projet de stratégie nationale, aux termes duquel « les données relatives au trait de côte et au fonctionnement des écosystèmes littoraux et les perspectives de leur évolution doivent être partagées avec l'ensemble des acteurs du littoral

³²¹ F. Ost et M. van de Kerchove, *De la pyramide au réseau ? Pour une théorie dialectique du droit*, Publications des Facultés universitaires Saint Louis, Bruxelles, 2002.

et la population », les EPCI en charge de la confection des stratégies locales ont, avant même l'élaboration de ces documents et pendant ce processus, mis en place des actions de sensibilisation des personnes directement concernées par la montée de la mer.

Ainsi, l'intercommunalité Pays Saint Gilles Croix de Vie a organisé plusieurs « consultations » en amont de l'élaboration de la stratégie dans le but de sensibiliser et d'éduquer les personnes intéressées par le recul du trait de côte, mais aussi de recueillir des éléments susceptibles de contribuer à améliorer la qualité de la décision publique. Reste que ces « consultations » présentent de nombreuses singularités au regard du droit de la participation. En effet, il ne s'agit pas véritablement d'un processus de participation du public puisqu'il a été décidé de faire participer uniquement une cinquantaine de personnes choisies par l'intercommunalité et « triées sur le volet ». Il s'agit d'une concertation ciblée à laquelle ont participé : élus locaux ; acteurs sociaux ; acteurs économiques ; fonctionnaires issus de la fonction publique territoriale ; associations d'habitants ; association des syndicats de barrage ; agences immobilières. Cette participation du public s'est faite sous la forme d'un jeu. L'idée était de dégager une vision de la stratégie. Il a été demandé aux participants d'élaborer une stratégie et d'élaborer un cas concret intéressant la gestion du trait de côte.

L'intercommunalité reconnaît en outre que le résultat de cette « consultation » n'est pas à la hauteur de l'enjeu. C'est « joli sur le papier » de vouloir intégrer des personnes pour plancher sur des sujets aussi compliqués que la gestion du recul du trait de côte³²². Reste que ces « consultations » ont aussi révélé les difficultés à faire travailler des personnes non expertes sur des sujets aussi délicats, aussi compliqués que l'érosion côtière. Au final, certaines propositions étaient totalement déconnectées de la réalité : « il faut construire un mur de béton le long de la côte pour protéger les terres qui risquent d'être envahies à terme par la mer. Ici les participants ne se rendaient pas compte ni de l'impact environnemental de l'ouvrage ni de son absence d'intérêt »³²³. Certaines intercommunalités estiment ainsi qu'il est difficile d'associer la population et d'avoir un retour intéressant.

Le risque de l'absence de formalisation de la participation du public par le législateur présente, on le voit, le risque que les autorités locales mettent en place, en toute bonne foi, des procédures « à l'aveugle » qui ne répondent en rien aux grands principes et dispositions générales de la participation, lesquelles sont fixées à l'article L. 120-1 du Code de l'environnement.

Dans d'autres situations, les actions entreprises pour sensibiliser le public à la montée de la mer, paraissent plus convaincantes. Ces actions passent par l'organisation de réunions publiques visant à informer et à débattre avec le public des effets de l'élévation du niveau marin³²⁴. Il y a aussi des actions de sensibilisation sur ces questions, sur la culture du risque, en particulier, en baie de Bourgneuf. Une fois que la stratégie aura été élaborée, l'intercommunalité de Pornic agglo Pays de Retz envisage de nouvelles actions de sensibilisation : explication du risque, incidence du risque sur la valeur des biens, actions sur les autres risques...

³²² Entretien, Pays de Saint Gilles Croix de Vie Agglomération.

³²³ Ibid.

³²⁴ Entretien avec le Vice-Président de Pornic agglo Pays de Retz et maire de Préfailles, Claude Caudal.

Le syndicat mixte des marais des Olonnes est également à l'origine d'actions de sensibilisation du public à l'élévation du niveau de la mer³²⁵. Le constat est que les populations – en particulier, les propriétaires de résidence secondaire et les retraités qui s'installent sur le littoral vendéen – n'ont pas une conscience suffisante des risques liés à la montée de la mer. C'est aussi ce qu'ont montré les tempêtes de l'automne 2023, des personnes viennent « profiter » du spectacle d'une mer déchainée sans être conscientes du risque. Ces actions ont pris la forme d'une exposition de concertation sur le risque de submersion marine. Cette concertation a été organisée du 9 août au 10 septembre 2021 par l'Agglomération. Les documents fournis au public exposaient tout d'abord les actions réglementaires qui ont été entreprises en vue de protéger les populations contre les risques de submersion marine : PPRL, PAPI, entretien des ouvrages de défense contre la mer, ouvrages de régulation des eaux dans les marais des Olonnes. Les documents font également valoir la vulnérabilité de la Ville des Sables d'Olonne et mentionnent une série de projets en dur pour protéger la population de la Ville contre les risques. À l'occasion de cette concertation, le public pouvait émettre des avis sur les actions proposées. Il faut ici regretter que la concertation ait porté uniquement sur la ville des Sables d'Olonne, la question de la gestion des marais d'Olonne n'étant pas véritablement abordée, sauf pour les trois principales écluses. La concertation n'envisage pas non plus d'alternative à la consolidation et à la construction de nouveaux ouvrages pour défendre la Ville. Il s'agit là d'une sensibilisation du public « orientée » mettant l'accent sur l'intérêt du modèle ancien, fondé sur les ouvrages de défense contre la mer.

D. La participation du public

1° Le droit

Il ressort de l'idéologie de la transition écologique, laquelle reprend ici les idées qui sous-tendent le droit international, le droit européen et le droit national de la participation du public aux décisions ayant un impact sur l'environnement, que pour impliquer et entraîner l'ensemble des acteurs de la société, la transition écologique « doit s'accompagner d'une mise en débat démocratique afin de devenir un objectif véritablement partagé » :

« Pour impliquer et entraîner l'ensemble des acteurs de la société, la transition écologique doit s'accompagner d'une mise en débat démocratique afin de devenir un objectif véritablement partagé. Dans la lignée de la convention d'Aarhus de 1998, la France poursuit la démocratisation du dialogue environnemental non seulement au sein des instances de concertation avec les parties prenantes représentatives (Conseil national de la transition écologique) mais également en renforçant les dispositifs de participation et de débat public (ordonnance du 3 août 2016, charte de la participation du public, etc.). En outre, l'avènement des technologies numériques ouvre de nouvelles perspectives pour « mettre en démocratie » les trajectoires de transition, comme l'illustrent la consultation publique organisée sur la loi pour la reconquête de la biodiversité, de la nature et des paysages ou la co-construction de la loi pour une République numérique »³²⁶.

³²⁵ Entretien, syndicat mixte des marais des Olonnes.

³²⁶ Commissariat général au développement durable, « La transition. Analyse d'un concept », juin 2017, <https://www.ecologie.gouv.fr/sites/default/files/Th%C3%A9ma%20-%20Transition%20-%20Analyse%20d%27un%20concept.pdf>.

Force est de constater que le droit positif de la transition écologique des territoires menacés par la montée de la mer n'a pas jusqu'ici bénéficié de ces évolutions. Aucune règle du « droit dur » ou du « droit souple » – on pense ici à la stratégie nationale de gestion intégrée du trait de côte – ne vient fixer un tant soit peu les règles à suivre pour organiser la participation du public à la décision publique. Dans le cas présent, ni l'article L. 321-16 du code de l'environnement, ni le droit des enquêtes publique, ni les régimes de la concertation préalable en matière d'urbanisme, ni le régime de la concertation préalable en matière d'environnement ne font entrer de manière formelle l'élaboration des stratégies locales dans le champ de l'une ou l'autre de ces procédures. Si l'article L. 121-15-1 du Code de l'environnement soumet à concertation « les plans et programmes » – c'est-à-dire selon les termes même de l'article L. 122-4 (I) « les documents de planification élaborés ou adoptés par les collectivités locales dès lors qu'ils sont prévus par des dispositions législatives ou réglementaires – c'est à la condition qu'ils soient « soumis à évaluation environnementale ». Dès lors que les stratégies locales ne paraissent pas soumises à évaluation environnementale, elles n'entrent pas dans le champ de la concertation préalable et, par conséquent, les autorités locales ne semblent pas tenues d'organiser une procédure participative en tout point conforme aux dispositions du code de l'environnement qui régissent cette procédure.

2° Les pratiques

Si la loi n'impose pas formellement d'organiser une procédure de participation du public à l'élaboration des stratégies locales, les entretiens relèvent néanmoins que les autorités locales ont organisé, le plus souvent, une procédure de « concertation » avec le public ou, tout au moins, avec un « public choisi » par les collectivités en raison de leur connaissance dans le domaine considéré. Reste que ces « procédures concertatives » n'ont que très peu de choses à voir à celles qui sont prévues tant par la Convention d'Aarhus que par le Code de l'environnement ou le Code de l'urbanisme. Alors qu'il existe en la matière un corpus juridique solide, celui-ci n'a pour l'heure inspiré en rien les « procédures » mises en place par les autorités locales pour permettre la participation ou la concertation avec le public.

C'est dire que les élus locaux ont été ici insensibles – consciemment ou inconsciemment – aux instruments juridiques instaurés en matière de participation du public tant par le droit international que par le droit européen et le droit interne. On peut ainsi constater, une fois de plus, le sentiment de méfiance que les autorités publiques éprouvent vis-à-vis de ces procédures, alors même qu'elles ont été définitivement purgées de leur « venin contentieux » tant par la loi que par la jurisprudence. Pour les autorités locales, une « bonne participation » reste celle qui « ne se décrète pas », qui ne lie pas pour l'avenir et qui permet *in fine* de communiquer non pas sur ce que l'on va décider mais sur ce qui risque de moins heurter les populations. Le risque est alors d'aboutir à des simulacres de concertation où à des participations tronquées ou seules des personnes privées – « triées sur le volet » – sont conviées à discuter à partir de dossiers expurgés des points susceptibles de soulever des contestations ou, tout au moins, incomplets.

3° Approches critiques

Certes, les sociologues ne manqueront pas de nous rappeler que « la concertation ne se décrète pas » et que, par conséquent, il n'est pas indispensable de fixer des règles pour soutenir la participation et en régler le cours. Rien n'est moins sûr. Le dispositif actuel peut

aboutir au meilleur comme au pire, faute d'une règle du jeu claire ou, dit autrement, faute de dispositions législatives et réglementaires de nature à soutenir la participation. En effet, si l'absence de règles dans le domaine considéré permet à des élus et à des agents publics de mettre en œuvre les modalités d'une participation qui en assurent la sincérité et la complétude, elle tolère également des formes totalement édulcorées d'implication des citoyens. La situation actuelle tend par conséquent à accréditer l'idée que la participation se ramène à quelque chose d'informel, compatible avec n'importe quel contenu matériel, alors que la mise en œuvre de cette procédure devrait, au contraire, impliquer le respect du public en garantissant pour ce dernier le droit d'être pleinement informé des projets en cours d'élaboration et de faire valoir son point de vue sur lesdits projets.

Les processus participatifs qui ont été jusqu'ici mis en place par les autorités locales ont en outre pour inconvénient majeur d'être en porte-à-faux avec les grands principes de la participation du public. La plupart des procédures qui ont été mises en place ne confèrent pas suffisamment de droits aux intéressés, en particulier, ceux :

- de demander la mise en œuvre d'une concertation préalable dans les conditions prévues le Code de l'environnement ;
- d'accéder aux informations pertinentes permettant sa participation effective ;
- de bénéficier de moyens adaptés au regard de l'importance et des caractéristiques du projet d'accéder aux informations relatives au projet et de formuler des observations et propositions qui sont enregistrées et conservées par l'autorité compétente ;
- de disposer de délais raisonnables pour formuler des observations et des propositions ;
- d'être informé de la manière dont il a été tenu compte de ses observations et propositions dans la décision d'autorisation ou d'approbation³²⁷.

Les procédures participatives gagneraient également à être organisées sous l'égide d'un garant chargé de veiller « notamment à la qualité, la sincérité et l'intelligibilité des informations diffusées au public, au bon déroulement de la concertation préalable et à la possibilité pour le public de formuler des questions, et de présenter des observations et propositions »³²⁸. Il en résulte que dans le domaine considéré, il n'est pas du tout certain que les procédures mises en place permettent d'améliorer la qualité de la décision publique, de contribuer à sa légitimité démocratique, de sensibiliser et d'éduquer le public à la protection de l'environnement, comme le requiert l'article L. 120-1 du Code de l'environnement.

Il faut également de se demander si cette « façon de faire » ne comporte pas un risque contentieux dès lors qu'elle méconnaîtrait les exigences de la Convention d'Aarhus et celles issues de l'article 7 de la Charte de l'environnement, adossée à la Constitution de la France, aux termes duquel « Toute personne a le droit, dans les conditions et les limites définies par la loi (...) de participer à l'élaboration des décisions publiques ayant une incidence sur l'environnement ». S'il y a, nous semble-t-il, une décision publique qui a une incidence sur l'environnement c'est bien la délibération approuvant la stratégie locale de gestion intégrée du trait de côte. Certes, ces documents devraient comporter bon nombre d'orientations,

³²⁷ C. env., art. L. 120-1.

³²⁸ V. C. env., art. L. 121-16-1.

d'objectifs, de mesures favorables à la protection de l'environnement –comme, par exemple, ceux qui préconisent une gestion douce des massifs dunaires ou encouragent la renaturation d'espaces artificialisés – et, à ce titre, ils ne relèvent pas en principe du champ de la participation. N'empêche que ces documents devraient également fixer des objectifs, des orientations et des mesures beaucoup moins favorables à la transition écologique, et cela en prévoyant le maintien, le renforcement, voire même l'extension des ouvrages de défense contre la mer. Dès lors, les SLGITC devraient être soumis au principe de participation.

À ce titre, c'est-à-dire en tant que décision administrative susceptible d'avoir une incidence négative sur l'environnement, les stratégies locales sont susceptibles d'être confrontées aux principes de l'article 7 de la Charte de l'environnement à l'occasion d'une QPC soulevée à l'occasion d'un recours pour excès de pouvoir intenté contre la délibération approuvant la stratégie locale aux motifs que le législateur n'aurait pas prévu l'instauration d'une procédure permettant au public de participer à son élaboration mais aussi parce que l'absence d'un tel dispositif serait de nature à favoriser l'instauration de procédures de concertation *ad hoc* ne satisfaisant pas à l'exigence d'une participation de « toute personne » qu'impose l'article 7³²⁹. Cette question de la conformité de la loi à la Constitution paraît d'autant plus délicate que le Conseil constitutionnel fait montre de sévérité vis-à-vis du respect de l'article 7 de la Charte de l'environnement, les juges de la rue Montpensier n'hésitant pas à sanctionner des dispositions législatives lorsque celles-ci ne respectent pas les exigences constitutionnelles dont s'agit. Invoqué à de nombreuses reprises devant le Conseil constitutionnel, cet article a ainsi donné lieu à au moins une dizaine de censures soit parce qu'aucun dispositif de participation du public à l'élaboration des décisions n'avait été mis en place par le Parlement³³⁰, soit parce que le législateur n'avait pas réglementé de manière suffisamment précise les « conditions et les limites de la participation du public » à l'élaboration de décisions ayant une incidence sur l'environnement³³¹.

Finalement, l'absence de règles soumettant les stratégies locales à une procédure participative dont les modalités seraient fixées par la loi et le règlement met en exergue, une fois de plus, « le conflit, toujours latent, entre deux formes antagonistes de fonctionnement des institutions, sur le modèle, d'une part, de la démocratie dite « représentative », qui fait

³²⁹ V. par exemple dans un autre domaine : CE, 31 décembre 2020, Association Générations Futures, n° 439127. Avec le mécanisme de la QPC, la prééminence dans le domaine considéré de la Constitution sur la loi paraît de la sorte mieux assurée, le contrôle de la conformité de la seconde à la première n'étant plus exercé exclusivement avant la promulgation du texte de loi. À ce contrôle a priori s'ajoute ici un contrôle a posteriori, lequel ouvre aux requérants la possibilité d'invoquer lors d'un procès l'inconstitutionnalité des dispositions dont il leur est fait application, cette nouvelle donne étant, on le voit, porteuse de dynamisme en ce sens qu'elle invite les requérants à identifier les règles susceptibles d'être affectées par l'article 7 de la Charte de l'environnement.

³³⁰ Cons. const., 14 oct. 2011, n° 2011-183/184 QPC : JurisData n° 2011-021909. – Cons. const., 13 juill. 2012, n° 2012-262 QPC : JurisData n° 2012-016574. – Cons. const., 27 juill. 2012, n° 2012-269 QPC : JurisData n° 2012-019112. – Cons. const., 27 juill. 2012, n° 2012-270 QPC : JurisData n° 2012-019114. – Cons. const., 23 nov. 2012, n° 2012-282 QPC : JurisData n° 2012-027284. – Cons. const., 23 nov. 2012, n° 2012-283 QPC : JurisData n° 2012-027288. – Cons. const., 23 mai 2014, n° 2014-396 QPC : JurisData n° 2014-012303. – Cons. const., 18 nov. 2016, n° 2016-595 QPC : JurisData n° 2016-025223. – Cons. const., 28 mai 2020, n° 2020-843 QPC

³³¹ Décision n° 2021-891 QPC du 19 mars 2021 [Participation du public à l'élaboration des chartes d'engagements départementales relatives à l'utilisation des produits phytopharmaceutiques] : AJDA 2021, p. 656 ; AJCT 2021, p. 323, obs. M. Moliner-Dubost. – V. aussi, V. aussi, Cons. const., 7 mai 2014, n° 2014-395 QPC : JurisData n° 2014-009394.

la part belle aux « élus », et d'autre part, sur celui, quelque peu utopique et qui entend redonner toute sa place au citoyen, de la démocratie dite « participative ». Il n'est pas surprenant de voir les élus locaux et nationaux chercher le plus souvent à limiter, sans oser toutefois s'attaquer de front à celle-ci et tout en lui rendant le plus souvent hommage, la portée de la participation dès lors que celle-ci leur apparaît comme susceptible de contrarier l'exercice des attributions qui sont les leurs, ou éventuellement à tenter de récupérer celle-ci pour, s'agissant par exemple des élus locaux, tenter de s'opposer au pouvoir de l'État »³³².

§ 3. Les obstacles juridiques

Si le droit issu de la loi Climat et résilience a pour intérêt de reconnaître les stratégies locales tout en définissant un « cadre de référence » pour leur élaboration, il a été souligné néanmoins que la loi peut contribuer à compliquer la tâche des planificateurs³³³. On voit ainsi que le droit n'est pas toujours vecteur de transition écologique, il peut aussi être un obstacle ou, tout au moins, « un frein » à la mise en place d'une transition planifiée des territoires menacés par l'intrusion marine.

A. La délimitation des zones exposées au recul du trait de côte

1° Les anciennes zones exposées à l'horizon de 2100

En premier lieu, la loi Climat et résilience prévoit l'obligation pour les communes de délimiter les zones exposées à l'érosion côtière à un horizon de trente ans et à un horizon de trente à 100 ans. Avant la loi Climat et résilience, le CEREMA avait élaboré des études et des cartes à un horizon différent, celui de 2100. Ce choix n'était pas inintéressant car il était « plus parlant », plus clair, plus mobilisable, plus facile à saisir pour les personnes intéressées. La loi a eu ici pour inconvénient de compliquer la tâche du CEREMA. Il a fallu adapter les études et les cartographies au nouveau cadre réglementaire et, ainsi, élaborer de nouvelles études et de nouvelles cartes qui délimitent les zones exposées au recul du trait de côte non plus à 100 ans, mais à un horizon de trente ans et à un horizon compris entre trente et cent ans.

2° L'échelle à laquelle sont établies les cartes d'exposition

Un autre argument est également avancé pour dénier toute valeur aux stratégies locales. Il consiste à remettre en cause l'échelle à laquelle sont établies les cartes sur la base desquelles est définie la stratégie locale. Les opposants à cette stratégie font valoir que l'échelle retenue en la matière serait trop grande et, par conséquent, elle ne permettrait pas de visualiser le risque à l'échelle de la parcelle ou, en d'autres termes, à l'échelle du cadastre. Ils reprochent par conséquent à cette cartographie de n'être pas suffisamment fiable, de favoriser les litiges dès lors qu'un propriétaire ne serait pas en mesure de déterminer avec exactitude si sa parcelle est incluse ou non dans les zones dont s'agit. À cela s'ajoute le doute que ces mêmes propriétaires émettent quant à l'exposition de leurs biens au recul du trait de côte en affirmant, sans aucun élément de preuve, que leurs terrains ne subiront jamais le même sort que la « ville d'Ys ». Reste que ces arguments ne peuvent qu'être rejetés dès lors que les cartes réalisées jusqu'ici ne sont que des documents préparatoires, la stratégie devant

³³² R. Hostiou et J.-F. Struillou, in « La participation du public aux décisions de l'administration en matière d'aménagement et d'environnement », Les Cahiers du Gridauh, n° 17, 2007, p. 9 et s.

³³³.Entretien, CEREMA Pays de la Loire.

comporter au final des cartes plus fines, plus précises qui permettront aux propriétaires et de manière plus générale, à toute personne intéressée, d'avoir une vue précise des parcelles qui seront à court, moyen ou long terme, recouvertes par les flots.

On voit par là que l'élaboration des stratégies ne se fait pas sans polémique, sans argument visant à discréditer la mise en place des stratégies locales. D'un côté, certains élus locaux peuvent être tentés de contester ces stratégies, en se fondant sur un argumentaire qui vise plus à discréditer la démarche qu'à se préoccuper de ce qu'elle peut apporter de positif pour les affaires de la cité, et cela très certainement par crainte que lesdites stratégies ne viennent limiter de manière drastique, voire interdisent, l'extension de l'urbanisation ou les possibilités de développement économique et touristique, ou encore remettent en cause l'existant en prévoyant des opérations de recomposition spatiale. De l'autre, les propriétaires soucieux de conserver leur bien à l'abri des zones d'exposition aux risques côtiers dès lors qu'un classement de leurs parcelles – bâties ou non bâties – a irrémédiablement pour effet de les dévaloriser à moyen ou long terme sans que cette moins-value ne soit prise en charge par la société, c'est-à-dire indemnisée par les collectivités locales et l'État, et cela en application du principe de non-indemnisation des servitudes d'urbanisme³³⁴.

Cette attitude de « blocage » des communes non inscrites permet aussi, dans une certaine mesure, d'exercer une activité de lobbying auprès de l'État, et cela en subordonnant leur implication dans les stratégies locales à l'instauration par le législateur de moyens financiers nécessaires à la gestion publique du recul du trait de côte, en particulier, pour des opérations de recomposition spatiale, voire pour consolider, renforcer, prolonger les ouvrages de défense contre la mer.

On voit par là que le choix du législateur d'appliquer les dispositions de la loi Climat et résilience à l'échelon de la commune et non à celui de l'intercommunalité n'est pas des plus judicieux, d'aucuns faisant valoir qu'il aurait été préférable – pour faciliter l'application des dispositions dont s'agit ainsi que celles qui régissent les stratégies locales – que le décret liste non pas les communes mais les intercommunalités dont le territoire est particulièrement vulnérable au recul du trait de côte et dont l'action en matière d'urbanisme et d'aménagement doit par conséquent être adaptée aux phénomènes entraînant l'érosion du littoral.

B. Le caractère « mouvant » du décret listant les communes vulnérables

En second lieu, le CEREMA critique le caractère « mouvant » du cadre réglementaire issu de la loi Climat et résilience, qui rend plus difficile également l'applicabilité du droit, à savoir ici l'élaboration des stratégies locales de gestion intégrée du trait de côte.

Rappelons que la loi prévoit désormais que les communes dont l'action en matière d'urbanisme et la politique d'aménagement doivent être adaptées aux phénomènes hydrosédimentaires entraînant l'érosion du littoral sont identifiées dans une liste fixée par décret. Cette liste est élaborée en tenant compte de la particulière vulnérabilité de leur territoire au recul du trait de côte, déterminée en fonction de l'état des connaissances scientifiques et de la connaissance des biens et activités exposés à ce phénomène. Une règle de procédure fixée dans la loi impose à l'État de consulter les conseils municipaux des communes qu'il est envisagé de faire figurer sur cette liste.

³³⁴ C urb., art. L. 105-1.

Toute la difficulté tient à ce que certaines communes, en particulier en Loire-Atlantique et en Vendée, ont refusé d'être inscrites sur cette liste, celles-ci ayant émis par délibération un avis négatif à cette inscription³³⁵. Il en résulte que ces communes sont tentées parfois de s'opposer à l'élaboration des stratégies locales ou, tout au moins de freiner, la mise en place desdites stratégies en faisant valoir que la loi Climat et résilience ne s'applique pas sur leur territoire dès lors qu'elles ne sont pas inscrites sur la liste. Reste que cet argumentaire n'est pas fondé en droit dès lors qu'il ressort clairement des dispositions de la loi que l'élaboration de stratégies locales n'est nullement subordonnée à l'inscription préalable des communes intéressées sur la liste des communes fortement impactées par le recul du trait de côte. Il n'en demeure pas moins que cet argument est régulièrement avancé pour paralyser ou, tout au moins rendre plus difficile l'élaboration des stratégies. Cette distorsion au sein même d'une intercommunalité qui élabore une SLGITC entre communes inscrites et communes non-inscrites a pour autre inconvénient de « parasiter le débat » à l'occasion de la construction de la stratégie locale, les premières paraissant plus engagées que les secondes. Alors que les communes inscrites partagent l'intérêt de mettre en place une stratégie locale prenant en compte et en anticipant l'impact attendu de l'élévation du niveau de la mer et de l'érosion accélérée de certaines portions du littoral, les communes non inscrites sont, au contraire, dans une position « attentiste », beaucoup moins constructive.

Les communes « réfractaires » à l'élaboration d'une stratégie locale – qui serait autre chose qu'une coquille vide – sont tentées dès lors d'émettre régulièrement des réserves quant à la délimitation et à la diffusion des zones exposées au recul du trait de côte en estimant que la matérialisation du risque pose problème en ce sens qu'il serait de nature « à inquiéter les gens pour rien ».

C. Un « nid à contentieux »

Certains élus locaux mettent en avant, parallèlement, les risques contentieux qu'engendrerait la loi Climat et résilience, s'agissant de la délimitation des zones exposées à l'érosion côtière, et cela dans le but de discréditer l'application de ce texte. Il est pourtant certain que ce risque est limité dans la mesure où – comme l'a montré Jean-François Struillou à l'occasion des journées scientifiques de Nantes Université –, en cas de contentieux, le juge administratif devrait exercer un contrôle réduit sur la délimitation des zones exposées au recul du trait de côte, c'est-à-dire un contrôle se limitant à l'erreur manifeste d'appréciation. Autrement dit, seules des délimitations aberrantes seraient de nature à entraîner l'annulation de la délibération approuvant la délimitation de ces zones. Il y a donc de fortes chances que le juge administratif entérine, le plus souvent, la délimitation approuvée par les autorités locales, sauf en cas d'erreur manifeste.

Il en va ainsi pour plusieurs raisons qui tiennent à la façon dont le juge de l'excès de pouvoir exerce son contrôle. D'une part, s'il y a fort à parier que le juge administratif exerce un contrôle restreint en la matière, c'est parce qu'il devrait estimer que la loi laisse une grande marge de manœuvre aux autorités locales pour délimiter le zonage en question. Le juge devrait dès lors refuser de substituer son appréciation à celle des autorités locales, ce dernier étant des plus respectueux vis-à-vis de ce pouvoir conféré par la loi aux autorités locales. En outre, et surtout, le juge administratif est conscient de la difficulté de la tâche qui incombe aux communes et aux intercommunalités dans un contexte d'incertitude

³³⁵ Sur ces refus, voir infra, partie II.

scientifique (on ne classe pas des terrains dans de telles zones comme on classe une espèce végétale dans une catégorie...). Aussi, le contrôle du juge devrait-il se limiter à rechercher si les autorités locales n'ont pas commis une erreur manifeste, une erreur grossière dans la délimitation. Ce n'est donc que dans l'hypothèse où le juge constaterait une incohérence forte dans le zonage – une incohérence qui serait attestée par des études scientifiques approuvées ou réalisées par l'État, ou par des organismes connus et reconnus – qu'il y a un risque d'annulation du zonage. D'autre part, si le contrôle du juge doit être ici des plus limités sur le classement des zones soumises à recul du trait de côte, c'est aussi en raison des difficultés à estimer des phénomènes naturels, comme l'aléa érosion côtière. En d'autres termes, le juge devrait ici aussi reconnaître aux autorités décentralisées une certaine marge d'erreur : celle-ci ne devrait être sanctionnée que si ladite marge d'erreur est manifestement dépassée au vu des circonstances de l'espèce³³⁶. Enfin, s'il y a de forte chance que le contrôle du juge soit un contrôle limité, c'est parce que le juge administratif est le juge de la légalité. Son office est de vérifier la régularité d'une norme au regard d'une norme supérieure. Son office s'arrête là. Aussi le juge hésite-t-il à s'immiscer dans des débats scientifiques très techniques qu'il ne maîtrise pas toujours. S'il le fait, c'est toujours avec beaucoup de précaution. Cela explique également le retrait du juge lorsqu'il sera appelé à se prononcer sur la régularité d'un zonage délimitant les zones exposées au recul du trait de côte.

En réponse à cette interprétation, le maire de Pornichet n'a pas hésité à affirmer, à l'occasion de ce colloque, que la loi Climat et résilience aurait, au contraire, pour effet de susciter un abondant contentieux dans le but de mettre en avant les « défauts » de ce texte. S'il est certain que l'indemnisation des propriétaires suscitera, à coup sûr, un contentieux sur le droit à indemnité des propriétaires et sur le mode d'évaluation du prix des biens préemptés ou expropriés pour des opérations de recomposition spatiale, en revanche, il y a fort à parier que le contentieux sur la délimitation des zones exposées sera beaucoup plus réduit dès lors que les chances de voir ce contentieux aboutir sont des plus limitées.

§ 4. La délibération approuvant les SLGITC vecteur de transition

Le droit légiféré et réglementaire est d'autant plus « souple » quant aux modalités d'élaboration des SLGITC qu'il est silencieux sur la question de savoir si les stratégies locales doivent être approuvées par délibération de l'intercommunalité concernée ainsi que par délibération conjointe des communes intéressées.

Il s'agit là pourtant d'une question essentielle à laquelle les auteurs des stratégies locales apportent des éléments de réponse identiques. Ainsi, il apparaît que ces documents seront approuvés par délibération des intercommunalités. La stratégie locale des intercommunalités CapAtlantique et Saint-Nazaire agglomération devrait ainsi être adoptée par délibération des deux établissements publics en milieu d'année 2024. Selon toute vraisemblance, ce sera le cas pour l'ensemble des stratégies locales dont l'élaboration est ici analysée. En revanche, il n'est pas certain que l'approbation de ces mêmes stratégies locales fasse l'objet d'un vote communal.

Si cette question de droit revêt une importance particulière, c'est qu'elle entretient un lien tout particulier avec la transition écologique, et cela pour au moins deux raisons.

³³⁶ CE, 22 mai 1996, Cté de sauvegarde du patrimoine du pays de Montpellier

A. Un acte marqué du « sceau de l’officialité »

D’une part, il est important qu’une SLGITC « transi-compatible » soit approuvée par délibération intercommunale. Le fait que ce document et les mesures qu’il édicte soient ainsi marqués du « sceau de l’officialité » – parce qu’elles émanent d’autorités locales qui se sont rassemblé institutionnellement pour élaborer une ligne de conduite en matière de gestion intégrée du trait de côte – donne incontestablement une certaine force ou une portée toute particulière au message délivré. Une commune ou une intercommunalité – voire les autres acteurs associés à la confection du document – éprouvent d’autant plus de difficultés à se dédire, c’est-à-dire à engager des actions contraires aux mesures fixées dans la stratégie locale, que la collectivité locale, en approuvant ce document, s’est formellement et officiellement engagée à le respecter et à le mettre en œuvre conformément aux directives fixées. Le risque de méconnaître les mesures fixées dans ce document est à la fois politique et juridique. D’un côté, il sera difficile d’expliquer au conseil municipal ou au conseil intercommunautaire les raisons pour lesquelles il a été décidé de mettre en place des actions ou des politiques urbaines qui vont à l’encontre de ce qui a été décidé collectivement. D’un autre, il n’est pas non plus exclu que le juge administratif, à l’occasion d’un contentieux, prenne en compte dans son raisonnement juridique les principes fixés dans ce document. Autrement dit, les stratégies locales sont susceptibles d’être invoquées devant le juge administratif et d’être prises en compte dans la motivation des décisions juridictionnelles. Il y a de fortes chances également que la ligne de conduite fixée dans les stratégies locales soit prise en compte par le préfet lorsque celui-ci sera appelé à se prononcer sur la délivrance des autorisations d’occupation du domaine public maritime naturel, sollicitées en vue de construire, d’étendre ou de renforcer des ouvrages de défense en dur.

B. Les inquiétudes quant aux stratégies « coquilles vides »

D’autre part, l’approbation des stratégies locales soulève la question de savoir où l’on place le « curseur », s’agissant de la transition écologique et de la recomposition spatiale des territoires exposés à l’intrusion marine. Une stratégie locale qui tracerait la voie d’une transition écologique par trop « prononcée » pourrait être mal perçue par certaines communes avec le risque, soit de ne pas recueillir la majorité des votes du conseil communautaire, soit d’obtenir une faible majorité, ce qui peut être de nature à entacher sa légitimité. Le risque est alors que pour obtenir le maximum de suffrages et pour satisfaire certains intérêts « transi-incompatibles », la stratégie locale prenne la forme d’une « coquille vide », ce qui serait regrettable et un non-sens à long terme. Le risque est donc ici que la stratégie fixe des mesures par trop générales pour obtenir l’accord de tous sur son contenu³³⁷.

C. Les retards dus aux échéances électorales

Enfin, l’entretien avec le CEREMA Pays de la Loire a révélé que l’approbation des stratégies locales pouvait être retardée en raison de considérations électorales. S’agissant de la stratégie locale des agglomérations CapAtlantique et Saint-Nazaire, certains élus, qui souhaitent très certainement recueillir le plus grand nombre de suffrages à l’occasion des prochaines élections municipales, ont ainsi suggéré que ce document soit approuvé après la date fixée pour lesdites élections. Dès lors que certaines mesures fixées par la SLGITC sont susceptibles de mécontenter un certain nombre d’électeurs, il est ainsi proposé de retarder,

³³⁷ Entretien, CEREMA Pays de la Loire.

pour des considérations de « politique politicienne », un document élaboré dans l'intérêt général.

SECTION 5. CONTENU. DES SLGITC « TRANSI-COMPATIBLES » ?

Il est aujourd'hui trop tôt pour analyser de manière fine le contenu des SLGITC et pour déterminer de façon précise si ces actes juridiques sont de nature à fixer ou non des orientations, des objectifs et des actions qui conduiraient à planifier une transition écologique des territoires menacés par la montée de la mer. En effet, pour l'heure, la plupart des stratégies locales analysées sont en cours d'élaboration. La plus avancée, celle de CapAtlantique et de Saint Nazaire Agglomération, devrait être adoptée à la fin du premier semestre de 2024. La rédaction du contenu du projet de stratégie, qui a été confié au CEREMA, a débuté seulement en décembre 2023.

Les entretiens avec les responsables de l'élaboration des SLGITC montrent néanmoins que la construction de ces documents permet aux élus locaux de s'imprégner davantage de cet enjeu fort qu'est la transition et de la recomposition spatiale des territoires menacés par la montée de la mer. Alors que jusqu'ici les intercommunalités et les communes privilégiaient une gestion tournée vers la défense contre la mer, l'élaboration des stratégies locales révèle la volonté des élus les plus investis dans la vie de la Cité de se tourner, au contraire, vers de nouveaux objectifs, bien plus « transi-compatibles », ceux de faire évoluer les pratiques dans la gestion du trait de côte³³⁸ et de dégager de nouvelles alternatives aux politiques de défense contre la mer fondée sur les ouvrages - en dur - de protection. Reste que cette volonté de « transiter » est fréquemment « contrecarrée » par le souci des élus locaux de « ne pas obérer l'avenir », ce qui signifie pour ces mêmes élus que la stratégie locale ne doit pas être « contre-productive » pour une économie bleue fondée sur le tourisme, la villégiature balnéaire, les activités traditionnelles d'exploitation agricole des polders, la conchyliculture. L'idée couramment admise est aussi que les stratégies locales en cours d'élaboration ne sont qu'un « premier cas », ces premiers documents n'étant en réalité que la préfiguration d'une deuxième stratégie modifiant et complétant la première pour tenir compte de l'avancée de la mer.

§ 1. Prélude

A. L'inscription de la transition dans « les mots du droit »

L'analyse de la stratégie nationale de gestion intégrée du trait de côte, les entretiens réalisés et la lecture de plusieurs rapports d'observation de la Chambre régionale des comptes Pays de la Loire permettent néanmoins de dégager les principales orientations, objectifs et principes qui devraient figurer dans les stratégies locales et, ainsi, d'apporter des premiers éléments de réponse à la question de savoir si ces « préprojets » sont *in fine* compatibles avec l'idée d'une recomposition spatiale et, plus largement, d'une transition écologique des territoires menacés par les effets de l'érosion marine. S'agissant par exemple du projet de stratégie locale de Pays Saint Gilles Croix de Vie Agglomération, l'intercommunalité précise qu'elle « a déjà une vision assez nette de sa stratégie » et que

³³⁸ Entretien, Saint-Nazaire Agglo. « On sort du tout curatif ». « On fait preuve d'humilité devant les phénomènes naturels ».

« différents éléments seront pris en compte parce que l'intercommunalité ne part pas de rien ».

D'une manière générale, l'analyse donne à voir que la transition écologique a d'autant plus de mal à s'inscrire dans les « mots du droit », c'est-à-dire dans les SLGITC officialisées par la loi Climat et résilience, lorsque ces documents portent sur des zones avec des enjeux forts en matière d'activités humaines. En revanche, ces stratégies locales paraissent plus réceptives à la transition écologique lorsqu'il n'y a pas ou très peu d'activités humaines sur les zones exposées à l'intrusion marine à court, moyen ou long terme. Il en va ainsi s'agissant de la stratégie locale de la Communauté de communes Océan-Marais de Monts où l'intercommunalité « n'a jamais été sur le dur » car les activités humaines à protéger sont moins nombreuses que sur d'autres territoires. En l'occurrence, il s'agit surtout d'effectuer des apports de sable pour consolider les massifs dunaires. La stratégie devrait donc soulever moins de difficultés d'élaboration car il n'y a pas de zones urbanisées à l'arrière.

« Il n'y a pas de pression sur l'urbanisation, pas d'enjeux forts en ce domaine comme dans d'autres secteurs. Il n'y a pas non plus à Saint-Jean-de-Monts de digues, la ville étant construite sur une hauteur 8 à 10 mètres au-dessus de la mer. Le remblai est construit pour la promenade et non pour la protection. Le risque est à l'arrière dans les zones basses. En cas de montée de la mer, la partie urbanisée deviendrait une île. Et si une rupture du cordon dunaire intervient l'inondation concernera les zones basses. Le marais est très étendu. Donc pas de hauteur d'eau importante. Les digues quant à elles protègent la barre de Monts, Fromentine, 2 000 personnes impactées »³³⁹.

B. Faire voir pour faire croire

D'une manière générale, ces entretiens ont également permis de montrer que l'idée même de « transition » gagne du terrain dans la pensée de la majorité des élus locaux. « Les élus locaux sont de plus en plus conscients de ce qui se passe sur le littoral », « qu'ils n'auront plus les moyens de tout protéger » et qu'ils « apporteront des réponses différentes selon les secteurs »³⁴⁰.

L'intérêt du droit ou, en d'autres termes, la fonction du droit et des stratégies locales de gestion intégrée du trait de côte est justement de contribuer à cette « prise de conscience » et, plus encore, à stimuler les échanges et à favoriser les mises en relation pour débattre de cette transition à partir d'une référence commune, à savoir la stratégie nationale. La SLGITC, appuyée en cela par la stratégie nationale, est en quelque sorte la « scène juridique », la référence commune et neutre au cœur de laquelle s'organise ce dialogue social et institutionnel autour de la transition des territoires ou, tout au moins, de leur recomposition spatiale. Autrement dit, le droit met ici en scène une autre réalité, diamétralement opposée à celle qui prévalait jusque-là : il fait voir pour faire croire. Comme le souligne à juste titre le syndicat mixte Bassin du Lay, la stratégie est aussi l'occasion de faire admettre que, dans certains cas, on ne pourra rien faire d'autre que de recomposer le territoire :

« Ces opérations sont difficiles à faire admettre car le traumatisme de la tempête Xynthia est toujours vivace dans les populations locales. En outre, les collectivités avec la recomposition des territoires perdent des recettes et un territoire, ce qui

³³⁹ Entretien, communauté de communes OcéanMarais de Monts.

³⁴⁰ Entretien, syndicat mixte Bassin du Lay.

est difficile à entendre. Autrement dit, ces collectivités vont perdre des biens de manière définitive car dans bien des cas il est impossible de relocaliser sur la commune, la loi littoral l'empêche ou tout simplement, il n'y a plus de place. Enfin pour les collectivités, ce n'est pas seulement une perte financière, avec des opérations de recomposition spatiale, c'est aussi tout un passé avec chaîne d'évènements, une forme de sociabilité, un décor de la vie quotidienne qui disparaît »³⁴¹.

Il ressort des éléments recueillis à l'occasion des entretiens que le contenu de ces projets devrait s'articuler autour de plusieurs axes étroitement imbriqués : connaissance ; orientations et objectifs stratégiques ; programme d'actions, dont l'analyse donne à voir *in fine*, pour l'heure et si l'on peut dire, plus une *soft ecological transition* qu'une *hard ecological transition*.

§ 2. Connaissance de l'aléa érosion marine

Le premier enjeu d'une stratégie locale ayant pour ambition d'engager une transition écologique planifiée des territoires est très certainement de permettre le renforcement de la connaissance scientifique des zones menacées par le recul du trait de côte. Tous les acteurs interrogés sont unanimes pour dire que l'élaboration d'une stratégie locale implique, avant tout autre chose, une connaissance approfondie et un suivi régulier de l'évolution du trait de côte. En l'occurrence, les intercommunalités ne partent pas de rien dans la mesure où elles indiquent qu'elles utilisent les relevés effectués au cours des dernières années³⁴².

La SLGITC portée par CapAtlantique et Saint-Nazaire agglomération, qui est en cours de construction, a ainsi pour objectif affiché de mettre en place une nouvelle cartographie locale du risque à + 30 ans (2050) et + 100 ans (2120). Cet objectif est d'autant plus intéressant que sa réalisation permettra aux collectivités territoriales de disposer de données « plus réalistes » – car tenant compte de l'élévation prévisible du niveau marin et couvrant toutes les communes littorales de l'EPCI – la Chambre régionale des comptes Pays de la Loire ayant constaté, dans son rapport d'observation du 19 décembre 2023, les limites des plans de prévention des risques littoraux en vigueur quant à la connaissance de ce phénomène naturel. D'une part, ces PPRL, qui sont élaborés à l'échelle départementale, ne prennent pas en compte les phénomènes d'érosion côtière dans deux des communes des intercommunalités car elles sont situées dans le département du Morbihan : Pénestin et Camoël. D'autre part, la bande d'érosion côtière inconstructible cartographiée par ces mêmes PPRL ne tient pas suffisamment compte du changement climatique :

« En effet, l'élévation prévisible du niveau marin n'a pas été intégrée comme paramètre de la méthode d'évaluation du risque, contrairement à ce qui a prévalu pour évaluer l'ampleur du risque de submersion marine. Il pourrait donc en résulter une sous-estimation significative du recul du trait de côte sur le territoire communautaire »³⁴³.

³⁴¹ Ibid.

³⁴² Entretien, Pays de Saint Gilles Croix de Vie Agglomération.

³⁴³ Rapport d'observations définitives et ses réponses. La gestion du trait de côte. Communauté d'agglomération de la presqu'île de Guérande Atlantique (Cap-Atlantique), Commune de Piriac-sur-Mer, Commune du Pouliguen, (Département de la Loire-Atlantique), Exercices 2011 et suivants, publié le 19 décembre 2023, p. 27 (<https://www.ccomptes.fr/fr/publications/communaute-dagglomeration-de-la-presquile-de-guerande-atlantique-cap-atlantique>).

Dans un entretien, les représentants de la Communauté d'agglomération Pornic aggro Pays de Retz font également valoir ces mêmes préoccupations de renforcer, à l'occasion de l'élaboration de la stratégie locale, les connaissances sur les zones exposées au recul du trait de côte, même si dans le même temps l'intercommunalité souligne les difficultés auxquelles se heurtent les collectivités locales en la matière³⁴⁴. Le renforcement de ces connaissances devrait amener, ici aussi, la communauté d'agglomération à établir une carte locale d'exposition de son territoire au recul du trait de côte à un horizon de trente ans et à un horizon compris entre trente et cent ans.

On retrouve également les mêmes préoccupations s'agissant du syndicat mixte des marais des Olonnes. Cet établissement public fait ainsi valoir que « la connaissance de l'évolution du recul du trait de côte est pour le syndicat mixte un préalable nécessaire à l'élaboration de la stratégie locale de gestion intégrée du trait de côte. L'objectif est clairement de réunir l'ensemble des données dans ce domaine ». Il est intéressant de noter que pour atteindre cet objectif, le syndicat mixte prend en compte les nouvelles modélisations du GIEC ainsi que les nouvelles données scientifiques qu'il vient de publier – lesquelles sont plus pessimistes – dès lors qu'elles font état d'une montée des eaux beaucoup plus rapide que prévu, ce qui oblige le syndicat mixte comme l'agglomération des Sables d'Olonne à revoir les études de vulnérabilité, avec des hypothèses Xynthia + 84 cm et Xynthia + 110 cm. Pour le syndicat comme pour l'agglomération il est indispensable de prendre en compte ces nouveaux éléments à l'occasion de l'élaboration de la stratégie locale. En d'autres termes, les collectivités locales ont la volonté de prendre en compte ces données nouvelles et d'aller au-delà de ce qui était prévu jusqu'ici dans le PAPI et dans le PPRL.

§ 3. Identification des secteurs à enjeux

L'ambition des auteurs des stratégies locales est également de présenter dans ce document, de manière exhaustive, les secteurs à enjeux qui sont exposés au recul du trait de côte à 30 et à 100 ans. L'idée est d'identifier et de définir ce qu'il faut protéger et ce qu'il faut « rendre à la nature » en fonction des activités humaines. On voit bien qu'avant de définir une politique de gestion intégrée du trait de côte et de déterminer des actions pour mettre en œuvre cette politique, il est essentiel de connaître ce phénomène naturel et d'identifier les activités humaines impactées par celui-ci.

Il appartient d'abord aux SLGITC d'identifier les secteurs à enjeux. Pour l'heure, cette connaissance paraît insuffisante sur certains territoires dans la mesure où les données recensées en la matière par les plans de prévention des risques littoraux, élaborés par les services déconcentrés de l'État dans les mois qui ont suivi la tempête Xynthia, paraissent obsolètes. S'agissant, par exemple, des intercommunalités de CapAtlantique et de Saint-Nazaire agglomération, la Chambre régionale des comptes souligne que les estimations qui ont été faites en la matière à l'occasion de l'élaboration des deux PPRL applicables sur le territoire des deux intercommunalités, à l'exception des communes morbihannaises de Pénestin et Camoël, « ne tiennent pas compte de l'élévation du niveau marin et pourraient

³⁴⁴ Sur ces difficultés, V. supra.

donc être largement sous-estimées »³⁴⁵. On voit par là que l'élaboration d'une stratégie locale est intéressante car elle permet aussi de « mettre à jour » ces données.

On retrouve la même idée sur le territoire de la Communauté de communes Océan-Marais de Monts. L'élaboration de la stratégie locale est appréhendée comme un moyen de déterminer mais aussi d'identifier les activités les plus menacées par la montée de la mer. Il s'agit ici notamment de campings, de nautisme, de l'hippodrome de Saint-Jean-de-Monts, proches du trait de côte, aussi du camping de Fromentine, situé derrière la dune et menacé à court terme. Il s'agit aussi de définir les enjeux menacés, hippodrome, conchyliculture, habitants proches entre 0 et 500 mètres : résidences principales et résidences secondaires.

D'autres intercommunalités paraissent plus avancées en la matière et ont une vision claire sur la façon dont la stratégie locale identifiera et délimitera les secteurs à enjeux. Il en va ainsi parce que ces secteurs font déjà l'objet d'un suivi depuis une dizaine d'années. Par exemple, s'agissant de la Communauté de communes Océan-Marais de Monts, celle-ci a d'ores et déjà dressé des cartes de gestion, des cartes d'enjeux, des cartes des aléas et formulé des préconisations de gestion. Le PAPI adopté en 2013 a ainsi été une première occasion pour sectoriser le littoral, questionner les aléas et déterminer les secteurs où il y aura une lutte active et les secteurs où on laisserait la mer progresser. L'idée était aussi de sensibiliser, de localiser.

On constate également que certaines communes elles-mêmes – comme la Ville des Sables-d'Olonne – ont d'ores et déjà commandité certaines études pour identifier les enjeux impactés par la montée de la mer, lesquelles seront certainement reprises en tout ou partie dans les stratégies locales. S'agissant de la ville des Sables d'Olonne, particulièrement impactée par la montée de la mer, une étude récente commanditée par la commune – pour tenir compte du dernier rapport du GIEC sur l'accélération de la montée des eaux – révèle, sur la base d'un scénario nouveau et pessimiste, fondé sur une hauteur d'eau équivalente à Xynthia plus 110 cm, que 2 476 logements seraient impactés. La place de la Liberté, dans l'hyper centre, devrait par exemple subir une hauteur d'eau de 83 cm avec le nouveau scénario.

De manière générale, il s'agit par là de connaître et de pouvoir projeter la montée de la mer, mais aussi d'inventorier les habitations et les ouvrages qui peuvent être impactés par l'élévation du niveau des océans³⁴⁶ : routes, chemins côtiers, station de traitement des eaux, bâtiments publics, résidences principales, résidences secondaires, établissements de santé, zones d'activités économiques, établissements de plages, activités agricoles, activités conchylocoles, patrimoine culturel et historique, etc.

Ajoutons que ce travail visant à identifier dans les stratégies locales les enjeux menacés par la montée de la mer ne devrait pas se borner à recenser les biens privés et publics et, de manière plus générale, les activités humaines menacées à terme par le recul du trait de côte, il pourrait également consister à estimer la valeur financière de ces enjeux. Cela permettrait d'évaluer plus finement le coût d'une éventuelle recomposition spatiale des secteurs qui ne

³⁴⁵ Rapport d'observations définitives et ses réponses. La gestion du trait de côte. Communauté d'agglomération de la presqu'île de Guérande Atlantique (Cap-Atlantique), Commune de Piriac-sur-Mer, Commune du Pouliguen, (Département de la Loire-Atlantique), Exercices 2011 et suivants, précité, p. 28.

³⁴⁶ Entretien avec le Vice-Président de Pornic aggro Pays de Retz et maire de Préfailles, Monsieur Claude Caudal

méritent plus d'être protégés à terme et pour lesquels des opérations de « délocalisation-relocalisation » s'imposent.

§ 4. Modes de gestion

L'autre intérêt des stratégies locales est qu'elles devraient également définir le mode de gestion des secteurs à enjeux. L'intercommunalité Pays de Saint Gilles Croix de Vie Agglomération résume bien ce que devrait être ce mode de gestion – qui est également envisagé par d'autres intercommunalités – en indiquant qu'il convient ici de déterminer quelle est la meilleure stratégie pour des secteurs ciblés, directement menacés par la montée de la mer :

- « - dans certains secteurs, c'est le laisser-faire qui prédominera : pas d'action on laisse la mer avancer ;
- dans d'autres secteurs où des activités humaines existent, il est envisagé de protéger. L'idée est de protéger non pas toutes les zones, mais les zones qui méritent ;
- Dans d'autres secteurs, discussion sur le point de savoir si on protège ou non. On se pose la question ».

On constate que la plupart des actions envisagées visent à mettre en œuvre les principes et les recommandations fixées en la matière par la stratégie nationale, et cela conformément à la loi.

A. Les solutions fondées sur la nature

1° *Laisser-faire le processus naturel*

La plupart des acteurs s'accordent pour reconnaître que les stratégies locales fixeront comme objectif de laisser-faire les processus naturels dans les zones dans lesquelles il n'existe pas – ou très peu – d'activités humaines³⁴⁷. Dans ces situations, il n'y a pas lieu de « contenir » la mer ou d'artificialiser le trait de côte. C'est la solution « transi-compatible » fondée sur la nature qui sera recommandée, voire imposée dans les stratégies locales. Ainsi, par exemple, la communauté de communes Océan-Marais de Monts envisage d'inscrire dans la stratégie locale une action qui consiste à poursuivre sa politique de gestion « douce » du littoral. L'idée est d'opter, pour une grande partie de la bande côtière, une protection naturelle de celle-ci en laissant faire la mer. D'ores et déjà, la gestion est très peu interventionniste sur les 19 km de cordon dunaire naturel. Seuls 4 à 5 km sont artificialisés. Les dunes naturelles ne font pas l'objet d'intervention humaine pour les protéger ou, du moins, très peu. La communauté de communes laisse donc les dunes reculer naturellement³⁴⁸.

Là encore, certaines intercommunalités « ne partent pas de rien ». S'agissant de la communauté de communes Océan-Marais de Monts, cette stratégie générale avait déjà été déclinée dans le PAPI en 2013 qui définissait essentiellement des méthodes douces de

³⁴⁷ Entretiens, Saint-Nazaire agglo et de CapAtlantique La Baule-Guérande Agglo ; la communauté de communes Océan-Marais de Monts ; Pornic agglo Pays de Retz (Monsieur Pierre Caudal, maire de Préfailles, Vice-Président de Pornic agglo Pays de Retz) ; Syndicat mixte Bassin du Lay.

³⁴⁸ Entretien, communauté de communes OcéanMarais de Monts.

gestion. Ce PAPI a un rayon plus large que le territoire de la communauté, il est établi à l'échelle de la baie de Bourgneuf.

On voit qu'ici le droit peut aisément fixer une « ligne de conduite » obligatoire – à partir d'expériences antérieures – qui ne soulève pas de difficultés majeures. L'acceptabilité sociale d'une telle « norme » ne pose pas de difficultés dès lors qu'elle ne heurte pas frontalement les activités économiques et, de manière plus générale, les activités humaines. Elle soulève d'autant moins de problèmes qu'elle fait l'objet d'un large consensus. On observe, ici aussi, un « changement des mentalités » quant au mode de gestion des dunes consistant à laisser-faire la mer :

« Avant les élus locaux étaient réticents vis-à-vis de ce mode de gestion. Aujourd'hui ils sont beaucoup plus ouverts dès lors qu'ils ont pu constater que ce mode de gestion est plus efficace, qu'il donne des résultats sans que l'on soit obligé d'avoir recours à des actions plus lourdes comme l'enrochement. On voit ici les lignes bouger vers une transition écologique »³⁴⁹.

C'est dire que l'idéologie de la transition écologique n'a pas seulement pour effet de transformer le droit, elle agit aussi sur les mentalités.

Cet objectif de « laisser-faire » la nature conduit aussi à ce que les ouvrages de défense contre la mer ne sont plus systématiquement reconstruits. Désormais, lorsqu'un ouvrage est emporté par la mer, la question se pose toujours de sa reconstruction ou non³⁵⁰.

2° Accompagner les processus naturels

Dans d'autres situations, les stratégies locales devraient prévoir l'accompagnement des processus naturels. Les actions prévues pourraient, par exemple, consister à protéger les dunes des piétons, la pose de ganivelles pour tenir les dunes etc.

3° Renaturer les espaces

Les stratégies locales devraient également prévoir des actions de renaturation. Dans la plupart des intercommunalités de telles actions sont déjà régulièrement mises en œuvre et elles sont acceptées, du moins dans les secteurs où les activités humaines sont limitées.

a) Suppression d'enrochements

Sur le territoire du Pays Saint-Gilles-Croix-de-Vie, il a été décidé par exemple de supprimer trois enrochements et de renaturer certains secteurs à Saint Hilaire et à Saint Gilles Croix de Vie. Ces projets ont permis la suppression d'enrochements, mais aussi de refaire des accès publics et de redonner les sites concernés à la nature. La dune a été végétalisée. L'un des objectifs des stratégies locales est de définir des projets similaires. Il reste des sites où on peut reproduire ces actions. L'idée de la stratégie est aussi de prévoir la reproduction de projets similaires. Il reste des sites où on peut reproduire : Saint Gilles Croix de Vie : cabanon de plage, ensablement.

b) Suppression de certains accès aux plages

La Ville de Saint-Nazaire a également décidé, pour assurer le caractère naturel de la plage de Monsieur Hulot, de supprimer l'un des trois accès à la plage³⁵¹. Ce projet a

³⁴⁹ Ibid.

³⁵⁰ Entretien, Saint-Nazaire Agglo.

³⁵¹ Ibid.

néanmoins soulevé une vague de protestation des riverains. Une pétition signée par plus de 700 personnes a ainsi réclamé le rétablissement de cet accès, ce qui met bien en relief le fait que les populations sont loin d'être pleinement sensibilisées à la question du recul du trait de côte.

B. Relocalisation des activités humaines

Les préprojets de relocalisation des enjeux et, plus précisément, les opérations de « délocalisation-relocalisation » des activités humaines menacées par la montée de la mer et de recomposition spatiale devraient également figurer dans les stratégies locales. Il faut cependant distinguer ces opérations, qui sont loin d'avoir toutes la même nature, la même importance et le même degré d'acceptabilité sociale.

1° Les relocalisations sans enjeux forts du « moins en apparence »

Il ressort des entretiens qu'il existe la plupart du temps un large consensus sur les limites des enrochements – voire d'autres ouvrages – pour protéger certaines activités humaines. Les élus locaux sont conscients du coût financier et environnemental des défenses contre mer et ils sont donc prêts à envisager dans les stratégies locales, pour certains secteurs, la « délocalisation-relocalisation » des activités humaines plutôt que la construction ou le renforcement d'ouvrages de défense³⁵², surtout lorsque le coût de la protection excède la valeur immobilière des biens protégés. Dans le même temps, les autorités locales – comme, par exemple, le syndicat mixte des marais des Olonnes – mettent en avant le coût financier de ces opérations de recomposition spatiale et admettent qu'elles sont difficiles à mettre en œuvre. Par exemple, l'entretien avec Saint-Nazaire Agglo révèle que l'intercommunalité ne dispose pas, à elle seule, de moyens financiers suffisants pour relocaliser une dizaine d'habitations. Le bail réel littoral instauré par la loi Climat et résilience ne devrait pas non plus permettre le financement de telles acquisitions, l'idée étant ici que la collectivité achète l'immeuble et ensuite finance cette acquisition par la location du bien pendant la période pendant laquelle la sécurité des personnes peut être assurée. Reste que pour qu'un tel dispositif puisse fonctionner, il faudrait que les biens soient acquis à un prix inférieur de moitié au prix du marché³⁵³.

a) La station de traitement des eaux usées de Saint-Jean-de-Monts

1) Un ouvrage public menacé par la montée de la mer

Sur des territoires, comme celui de la communauté de communes Océan-Marais de Monts, où il n'y a pas d'enjeux forts en matière de recomposition spatiale, les élus locaux sont globalement favorables aux opérations de « délocalisation-relocalisation » d'activités menacées par la montée de la mer. Ainsi, la commune de Saint-Jean-de-Monts envisage de délocaliser et de relocaliser la station de traitement des eaux usées, celle-ci étant menacée à terme par la montée de la mer³⁵⁴. Ils optent ici pour une attitude « transitoire » l'idée étant de reculer, de laisser faire la mer plutôt que de vouloir « à tout prix » protéger cette installation publique par des ouvrages de défense.

³⁵² Entretien syndicat mixte des marais des Olonnes.

³⁵³ Entretien, Saint-Nazaire Agglo.

³⁵⁴ Entretien, communauté de communes OcéanMarais de Monts.

2) Les difficultés à trouver un foncier disponible

Si cette « transition » est actée et pourrait de la sorte figurer dans la stratégie locale, elle reste néanmoins très délicate à mettre en œuvre en raison des difficultés à trouver du foncier disponible. Sur un territoire fortement urbanisé comme celui de la commune de Saint-Jean-de-Monts il est pour ainsi dire impossible de trouver une unité foncière de quatre hectares pour implanter la station de traitement des eaux usées. Cela est également vrai pour d'autres activités humaines qu'il conviendrait de déplacer.

On retrouve sur bon nombre de territoires, ce problème du foncier disponible pour la recomposition spatiale. C'est une question centrale qui se pose au cours de l'élaboration des stratégies locales. Il s'agit aussi de savoir si la relocalisation peut être envisagée sur le territoire des communes rétro-littorales, l'idée étant d'y mettre certains enjeux, au cas où la réalisation de l'opération envisagée ne serait pas possible sur le territoire de la commune. « En théorie, on est d'accord de mutualiser. Dans la réalité, c'est plus compliqué à mettre en œuvre »³⁵⁵.

Le problème du foncier disponible est d'autant plus compliqué que les communes littorales comme Saint-Jean-de-Monts sont protégées par la loi Littoral – qui restreint la constructibilité – mais aussi par bon nombre règles environnementales qui elles aussi interdisent l'urbanisation ou tout au moins viennent freiner l'urbanisation dans certains secteurs : zones Natura 2000, ZNIEFF, réserves naturelles, forêts domaniales, arrêté de biotopes... Sur Saint-Jean-de-Monts, 80 % du territoire communal sont protégés par ces mesures réglementaires fondées principalement sur le Code de l'urbanisme, le Code de l'environnement, le Code forestier ou le Code du patrimoine. À cela s'ajoute désormais le ZAN, la zéro artificialisation nette, qui vient réduire encore un peu plus les possibilités de consommer du foncier non-bâti pour l'urbanisation et l'aménagement.

b) Les cinq maisons d'habitation de Longeville-sur-Mer

1) Cinq immeubles privés menacés par la montée de la mer

La relocalisation d'une ou de quelques maisons d'habitation peut ne pas soulever de difficultés, surtout lorsque cette relocalisation s'avère moins onéreuse pour la collectivité que la poursuite de sa protection. Ainsi, les stratégies devraient aussi prévoir, lorsque la question se pose, de simples opérations de « délocalisation-relocalisation ». Le syndicat mixte Bassin du Lay cite ici l'exemple de Longeville-sur-Mer où cinq maisons sont désormais menacées à court terme par le recul du trait de côte. En l'occurrence, il paraît « contre-productif » de conforter une nouvelle fois les protections qui ont été mises en place – lesquelles consistent à renforcer systématiquement la dune qui protège les habitations après chaque tempête – pour mettre ces maisons à l'abri de la mer. Dès lors qu'il est patent que ces immeubles sont voués à disparaître, l'élaboration de la stratégie devrait être l'occasion de définir les contours d'un projet de destruction des maisons et de renaturation du site. En l'occurrence, définir ce projet dans la stratégie locale paraît d'autant plus important que la protection du lotissement situé derrière la dune impliquerait la destruction de ces cinq maisons directement menacées par la mer. En effet, cette destruction permettrait d'implanter à la place des cinq maisons un ouvrage de défense contre la mer qui assurerait la protection du lotissement, situé à l'arrière des immeubles. On voit par là que la stratégie permet de

³⁵⁵ Ibid.

sortir du « coup par coup » et de réfléchir aux problèmes que soulève le recul du trait de côte dans des secteurs clairement identifiés. La stratégie locale paraît ici d'autant plus intéressante qu'elle est l'outil adéquat pour définir un projet qui intéresse deux communes dès lors que les cinq maisons sont situées sur le territoire de Longeville-sur-Mer et le lotissement sur la commune voisine de Saint-Vincent-sur-Jarre.

2) La question du coût financier du projet

L'élaboration de la stratégie locale est aussi perçue comme étant l'occasion de poursuivre le dialogue entrepris avec l'État quant à la destruction des cinq maisons. Jusqu'ici les services de l'État ont poussé les collectivités locales à entreprendre cette opération. C'est ce qui est proposé à la commune concernée. Reste que la réflexion n'est pas allée plus loin jusqu'à présent, les services de l'État n'étant pas en mesure de proposer une façon de faire le projet, notamment en ce qui concerne son financement. Il faut relever le coût que représente l'acquisition de ces cinq propriétés, l'une d'entre elles ayant été cédée récemment au prix du marché, soit 850 000 euros. Si la puissance publique décidait d'acquérir les cinq immeubles au prix du marché, le coût de cette acquisition représenterait la somme de 4 250 000 euros, auxquels il faut ajouter le coût de la destruction des immeubles et celui de la construction d'un ouvrage de défense contre la mer en lieu et place des maisons... Autant dire qu'un projet de « déconstruction-renaturation » qui semble « simple » *a priori*, c'est-à-dire ne pas soulever de difficultés majeures, au premier abord, s'avère beaucoup plus compliqué lorsqu'il faut se pencher sur ses conditions de mise en œuvre, notamment sur le coût financier dudit projet pour la collectivité publique et pour les contribuables. On voit bien ici toutes les difficultés à « transiter », c'est-à-dire à « déconstruire » et à renaturer un espace voué à être submergé par la mer. On voit d'autant mieux les limites de cette transition que ni les collectivités locales, ni l'État ne sont en mesure de dire précisément sur qui repose la charge de ces opérations de « destruction et de dénaturation ».

Le syndicat mixte Bassin du Lay met également en lumière trois autres difficultés juridiques que ces opérations de « délocalisation-renaturation » posent et qui sont aussi de nature à freiner la transition écologique des territoires. Ces difficultés méritent d'être relevées.

3) Les difficultés liées à la complexité de la procédure d'expropriation

En premier lieu, il est fait état de la difficulté à mettre en œuvre la procédure d'expropriation pour cause d'utilité publique, cette procédure étant considérée comme devant se dérouler sur un temps trop long – phase administrative et phase judiciaire pendant laquelle le juge de l'expropriation est saisi pour ordonner le transfert de propriété et fixer l'indemnité d'expropriation due aux propriétaires – surtout si des contentieux devant le juge administratif et le juge judiciaire viennent s'y greffer. Pour remédier à ces difficultés, il peut ainsi arriver que des collectivités achètent des biens à un prix plus élevé que le prix du marché pour « gagner du temps », surtout lorsque les travaux sont réalisés dans l'urgence pour permettre la protection des populations et des biens. Dans le sud de la Vendée des terrains dunaires cabanisés ont par exemple été rachetés par les autorités publiques à un prix nettement supérieur à l'estimation de la Direction immobilière de l'État alors même que les cabanons avaient été implantés de manière irrégulière.

Ces acquisitions à un prix nettement supérieur à l'évaluation domaniale présentent néanmoins des risques contentieux, le juge administratif pouvant alors considérer, en cas de

contentieux, que l'opération envisagée présente un bilan « coût-avantages » négatif en raison d'un coût financier excessif, voire, pour les mêmes raisons, ne répond pas à un intérêt général suffisant.

4) Les autorisations de travaux sur des biens menacés par la mer

L'entretien a également révélé que cette affaire soulevait un autre problème juridique qui tient cette fois aux autorisations qui sont délivrées par le maire pour exécuter des travaux sur des maisons qui sont menacées à court terme par l'intrusion marine. Récemment un des propriétaires des cinq maisons dont s'agit a bénéficié d'un permis de construire pour rénover entièrement son habitation. La délivrance de cette autorisation laisse perplexe une partie de la population locale et les autorités locales, dont le syndicat mixte du Bassin du Lay. Il est vrai qu'en l'état du droit positif aucune règle – selon toute vraisemblance – ne permettait au maire de refuser le permis de construire. Nombreux sont ceux pourtant qui comprennent mal la politique suivie par les pouvoirs publics. D'un côté, il est question de délocaliser les bâtiments les plus exposés au recul du trait de côte. D'un autre, le maire – avec l'aval du préfet dans la mesure où tout permis de construire est transmis au contrôle de légalité et, ainsi, peut être déféré au Tribunal administratif par le représentant de l'État au cas où il serait considéré comme irrégulier – délivre des permis de construire, ce qui a pour inconvénients de pérenniser la construction, d'augmenter la valeur vénale du bien et donc de renchérir son coût en cas d'acquisition future par la puissance publique. Nul doute que le droit a ici pour effet de « brouiller » la politique de gestion publique du recul du trait de côte et, plus encore, paraît « transi-incompatible ». C'est d'ailleurs cette même politique qui a contribué à interpréter de manière particulièrement large les dispositions qui permettent de construire dans la bande des 100 mètres, cette politique administrative ayant conduit à étendre de manière non négligeable l'urbanisation dans la bande des 100 mètres, c'est-à-dire dans des zones qui sont particulièrement exposées aujourd'hui à l'érosion côtière. Cette application particulièrement large des dispositions de la loi Littoral a par exemple conduit la Ville de Sète à construire des logements sociaux sur un massif dunaire.

Dans cette affaire, on relèvera également, l'absence de contact avec les propriétaires des biens concernés, sauf lorsqu'un propriétaire a demandé à bénéficier du fonds Barnier pour protéger son bien. Cette demande a été rejetée aux motifs que l'habitation était située en zone rouge et que dans cette zone les travaux de protection ne peuvent pas être financés par l'État.

2° Les relocalisations à terme des activités humaines

Les stratégies locales devraient désigner les activités humaines qui seront délocalisées à terme. Il s'agit ici d'espace que la collectivité locale va accompagner pendant un certain nombre d'années et sur lesquels les ouvrages existants seront confortés ou étendus, le temps de mettre en place un projet de recomposition spatiale³⁵⁶. Par exemple, pour le lotissement de Longeville-sur-Mer menacé à terme par l'intrusion marine, il pourrait être décidé de poursuivre sa protection avant d'envisager une relocalisation : « l'enrochement peut être intéressant, cela peut "valoir le coup" »³⁵⁷.

³⁵⁶ Entretien avec le Vice-Président de Pornic aggro Pays de Retz et maire de Préfailles, Monsieur Claude Caudal.

³⁵⁷ Entretien, syndicat mixte Bassin du Lay.

Dans certains cas, la relocalisation peut ne pas soulever de trop grandes difficultés. Il en va ainsi par exemple de la relocalisation d'une station de traitement des eaux, sous réserve de trouver un foncier disponible pour accueillir cet ouvrage³⁵⁸.

Dans d'autres situations, les entretiens ont néanmoins révélé l'importance des difficultés et des problèmes que soulèvent ces opérations de « délocalisation-relocalisation » des activités humaines.

En premier lieu, sans aide financière, la recomposition spatiale est impossible car le budget des intercommunalités ne permet pas le financement de ces opérations. Par exemple :

« pour une relocalisation de Saint Hilaire (propriété du Bec et des Mouettes), il faut compter un budget de 30 à 40 millions d'euros. Aussi, pour l'heure, la solution des enrochements a été jugée préférable. Ici les enrochements ont été reculés. Depuis ils n'ont pas beaucoup bougé. Mais cette politique a des limites. Il n'est pas certain qu'à l'avenir, l'État autorisera les travaux. Si l'EPCI décide à nouveau de conforter la protection, il n'est pas sûr d'être suivi »³⁵⁹.

En second lieu, les acteurs soulèvent la difficulté de trouver un foncier disponible pour relocaliser. Par exemple, la Ville de Saint Jean de Monts envisage de délocaliser la station de traitements des eaux, menacée à terme par la montée de la mer. Toute la difficulté aujourd'hui est de trouver un foncier disponible pour accueillir cet ouvrage d'intérêt général. En l'occurrence, la montée de mer, les protections environnementales dont bénéficient les zones humides susceptibles de recevoir cet ouvrage, comme la loi Littoral rendent cette délocalisation particulièrement difficile³⁶⁰.

Le maire de Préfailles et vice-président de Pornic agglo Pays de Retz souligne également les difficultés à trouver du foncier disponible. La loi Littoral fait qu'on ne peut pas relocaliser sur le territoire des communes littorales. Il faut donc envisager la recomposition spatiale à l'échelle des intercommunalités, c'est-à-dire en rétro-littoral. Reste que pour cette intercommunalité où les zones humides sont très présentes, les contraintes environnementales sont nombreuses, ce qui rend également difficile la recherche de sites adaptés dans les communes rétro-littorales.

On voit aussi par là l'intérêt des stratégies locales qui permettent de dégager une gestion intégrée du trait de côte à une échelle pertinente dans la mesure où le rétro-littoral, c'est-à-dire les communes non littorales, est aussi impacté par la montée de la mer. Ces dernières sont aussi constituées de Polders qui sont protégés par des digues et des ouvrages hydrauliques.

Enfin, dans d'autres situations, les stratégies locales pourraient décider d'arrêter de protéger des activités humaines en raison du coût financier de la protection et, plus précisément, parce que le coût de cette protection s'avère plus élevé que le coût élevé d'une « simple » opération de « délocalisation-relocalisation ». Par exemple, à la pointe de l'Aiguillon, il existe une digue qui protège un camping « à fleur d'eau de mer ». Le recul de

³⁵⁸ V. supra.

³⁵⁹ Entretien, Pays de Saint Gilles Croix de Vie Agglomération.

³⁶⁰ V. supra.

cette digue fait aujourd'hui l'objet de débats dans la mesure où le coût du déplacement du camping serait moins élevé que le coût du déplacement de la digue³⁶¹.

3° Les relocalisations d'activités humaines « difficilement imaginables »

Les acteurs s'accordent également pour dire qu'il existe des recompositions spatiales « impossibles » ou, tout au moins, « difficilement imaginables »³⁶². En d'autres termes, ici aussi, « transition » ne signifie pas « révolution ». On n'est pas du tout sur une « révolution de l'habitat »³⁶³. Pour l'heure, personne n'envisage la possibilité de « déménager » La Baule, par exemple³⁶⁴. La « transition » de ce territoire soulève d'autant plus de difficultés qu'il n'y a pas ici de possibilité de repli, la Ville étant enserrée entre l'océan Atlantique, le marais de Brière et les marais salants de Guérande. Aussi, la stratégie locale devrait-elle préconiser le renforcement du remblai qui protège les habitants.

Au-delà des questions financières, il paraît ainsi difficilement envisageable de délocaliser et de relocaliser des ports ou des stations balnéaires :

« - Pour l'heure, l'EPCI estime que la délocalisation n'est pas possible dans certains secteurs : on ne peut pas délocaliser le grand port de Saint-Gilles-Croix-de-Vie. Brétignolles sur Mer ? Pas évident de déplacer ;

La relocalisation est aussi difficile politiquement. Relocalisation peut être vécu comme un traumatisme et elle est difficilement compatible avec le temps politique. Le maire cherche à être réélu. On va relocaliser 400 logements qui rapportent des taxes à la commune. On va les supprimer. On retire un attrait touristique. C'est quelque chose de compliqué.

Les élus ont conscience que la mer monte et que c'est irréversible, inéluctable. Mais ils ont également une réaction de rejet face à l'État qui veut imposer certains projets de relocalisation »³⁶⁵.

Pour ces cas de figure, les stratégies vont prévoir selon toute vraisemblance non pas la délocalisation mais des actions visant à conforter les défenses contre la mer. « On continue à lutter », c'est un « impératif »³⁶⁶.

Il faut également citer le cas des ouvrages hydrauliques et du cordon dunaire qui protègent les activités humaines présentes dans les marais d'Olonne. Le syndicat mixte des marais des Olonnes a pour principale mission de garantir le bon entretien de ces ouvrages hydrauliques et du cordon dunaire pour prévenir les risques d'inondation et protéger les activités humaines. Les ouvrages hydrauliques – notamment l'écluse de la Gachère, reconstruite en 2016³⁶⁷, l'écluse de la Bauduère et l'écluse de la Rocade, lesquelles protègent les marais des Olonnes – permettent de réguler l'eau dans les zones humides de 1 400 hectares situées derrière les dunes. La fermeture des écluses du barrage permet d'éviter les submersions marines :

³⁶¹ Entretien, syndicat mixte Bassin du Lay..

³⁶² Saint-Nazaire Agglo et l'ensemble des entretiens.

³⁶³ Entretien, CEREMA Pays de la Loire.

³⁶⁴ Entretien, CEREMA Pays de la Loire. – Entretien, Saint-Nazaire Agglo.

³⁶⁵ Ibid.

³⁶⁶ Entretien avec le Vice-Président de Pornic agglo Pays de Retz et maire de Préfailles, Claude Caudal.

³⁶⁷ Coût 1,7 M €.

« Il n'est pas envisagé de remettre en question ces ouvrages pour laisser libre cours à la mer. Bien au contraire, les ouvrages ont été restaurés et rehaussés en 2017 pour tenir compte de l'élévation du niveau marin à partir d'une référence Xynthia plus 20 à 50 centimètres. Quant au cordon dunaire qui borde le barrage, il joue également un rôle essentiel dans la gestion de l'eau, le bon état de ce milieu naturel étant essentiel pour éviter la création de brèches dans les dunes ce qui aurait pour effet d'inonder le marais. Ce milieu naturel est tout aussi essentiel – voire davantage – pour protéger les marais et les villages. Une rupture du cordon dunaire exposerait les villages bas à de graves inondations. Aussi, le syndicat mixte et l'État assurent-ils par des relevés précis l'évolution du cordon dunaire et veille à son entretien »³⁶⁸.

L'exemple de la ville des Sables-d'Olonne, impactée fortement par la montée de la mer, est également topique des questions que soulèvent la recomposition spatiale et la transition écologique des territoires. Dans le cas présent, il est impossible de constater la mise en place d'un scénario de transition écologique *stricto sensu*, loin de là. Pour l'heure, il n'est pas question de délocaliser et de relocaliser les Sables d'Olonne ni de renaturer l'un des grands ports français. Bien au contraire, on reste ici dans un schéma de défense contre la montée des eaux qui devrait être confirmé, selon le syndicat mixte, dans la stratégie locale³⁶⁹. Ainsi, concernant le remblai qui protège la Ville, l'objectif est d'actualiser une étude d'impact de la houle en lien avec les dernières projections les plus pessimistes du GIEC. Ces résultats, associés à ceux du PAPI 2, « permettront d'établir un nouveau programme de travaux pour renforcer ce véritable rempart face aux assauts de la mer »³⁷⁰. Pareillement, on constate qu'au cours de ces dernières années, la Ville a entrepris la restauration des ouvrages de défense contre la mer : restauration en 2021 sur le perré pour un coût de 120 000 euros et restauration en 2020 de la risberme du remblai pour un coût de 600 000 euros. La Ville envisage également des projets visant à protéger les activités humaines face à la montée de la mer : rehaussement des quais du port ; mise en place d'une porte anti-submersion dans le chenal du port qui permettrait d'éviter une surcote dans le bassin portuaire et, ainsi, de protéger les pontons et les bateaux de plaisance³⁷¹.

On voit par là la difficulté à traduire, pour l'heure tout au moins, la transition écologique dans les stratégies locales. Il n'en demeure pas moins qu'un autre cap est fixé par le droit de la stratégie nationale :

« compte tenu des changements climatiques de leur accélération et de leur caractère irréversible, il est indispensable de planifier dès à présent la recomposition spatiale du littoral pour maîtriser à long terme l'occupation du rivage de la mer dans les territoires exposés aux aléas, en identifiant le cas échéant les conditions de la relocalisation des activités, biens et usages, et en mettant en œuvre des mesures transitoires » ;

Pareillement, le projet de stratégie nationale de gestion intégrée du trait de côte recommande :

³⁶⁸ Entretien syndicat mixte des marais des Olonnes.

³⁶⁹ Entretien syndicat mixte des marais des Olonnes.

³⁷⁰ Ibid.

³⁷¹ Ibid.

« Réserver les opérations de protection artificialisant le trait de côte aux zones à forts enjeux et inscrire ces opérations dans des stratégies locales évaluant les solutions alternatives et envisageant à plus long terme une relocalisation des activités et des biens, et un effacement des ouvrages de transition ».

Si ces nouveaux objectifs « transi-compatibles » ne sont pas appliqués à la lettre dans les stratégies locales – du moins c’est ce qui ressort pour l’instant des entretiens – force est néanmoins d’observer que le droit fixe ici de nouveaux horizons qui ne manquent pas d’être soumis à la discussion des personnes associées à l’élaboration des stratégies locales. Autrement dit, même si l’application des « normes » dont s’agit ne fait pas l’unanimité, celles-ci ne sont pas, selon nous, privées de toute force matérielle dans la mesure où elles ont pour intérêt de servir et d’enrichir la communication sociale à l’occasion de l’élaboration des stratégies locales : elles sont de nature à stimuler les échanges et à favoriser les mises en relations autour de la délicate question de la recomposition spatiale ou, en d’autres termes, elles offrent une référence commune, différente de celle consistant à préconiser l’extension et le renforcement des ouvrages de défense contre la mer. Même si l’on constate ici une « déperdition », en ce sens que l’application de la norme semble s’écarter de ce que cette dernière préconise, on aurait tort ici d’en conclure que le droit « ne sert à rien ». Ce n’est pas parce que les données concrètes infligent au droit de la stratégie nationale un démenti qu’il faut faire « bon marché » du droit. La rhétorique juridique conserve un sens : elle soutient la communication et en règle le cours autour de ces nouveaux objectifs.

4° Le devenir des polders

Pareillement, le vice-président de Pornic aggro Pays de Retz soulève la question délicate du devenir des polders situés sur le territoire de l’intercommunalité. Faut-il abandonner la protection des polders situés sur ce territoire, lesquels ont été conquis sur la mer depuis plusieurs siècles ? Est-ce que l’on continue la lutte contre la mer pour protéger ces polders ? Est-ce qu’on est là à un tournant ? Doit-on appliquer une transition écologique « dure » qui consisterait tout simplement à rendre ces espaces à la mer ? Selon le maire de Préfailles, aujourd’hui, socialement, culturellement « personne n’est prêt » à une évolution qui consisterait à renaturer ces espaces et à les ouvrir à la mer. Pour les polders, les stratégies vont prévoir selon toute vraisemblance le maintien et l’entretien des ouvrages de défense contre la mer. « On continue à lutter », c’est un « impératif ».

Et pourtant, il existe désormais des simulations, une prise de conscience qui pourrait sur le plus long terme conduire à un changement de paradigme vis-à-vis de ces espaces, c’est-à-dire à une transition écologique.

L’intérêt et la force des stratégies locales sont d’être un instrument de persuasion qui vise à convaincre les autorités locales à sortir de la culture de l’immédiat et du quotidien pour envisager une recomposition spatiale des territoires. Ces documents imposent une obligation de réflexion et plus encore, permettent la communication sociale. L’indétermination de certains choix en matière de gestion intégrée du trait de côte stimule les échanges, fournit l’échelle des possibilités entre lesquelles il faudra choisir. Un tel processus n’est jamais neutre. Il en résultera obligatoirement des distorsions au regard des objectifs de la transition écologique, mais le droit n’en continuera pas moins de remplir son office : il est la référence commune rendant possible le jeu codé des interprétations plausibles et la sélection de l’une d’entre elles.

Ce qui est certain en revanche c'est que les autorités locales ne sont plus « dans la lutte à tout prix » contre la mer. Ce n'est plus dans l'air du temps. Désormais « ça dépend ». Il y a une prise de conscience de plus en plus forte qu'il faudra un jour reculer. On voit les « lignes bouger » et la transition écologique gagner du terrain en raison d'un changement des mentalités et s'inscrire dans les mots du droit ou, tout au moins s'inscrire, dans un document prévu par la loi dont on sait qu'il a quelque chose à voir avec le droit. L'entretien avec la communauté de communes Océan Marais de Monts met en relief ce « changement » :

« S'agissant de la protection du polder qui a été créé sur le territoire des communes de Bouin et de Beauvoir-sur-Mer, celui-ci bénéficie d'ouvrages de défense contre la mer afin de protéger les activités économiques qui y sont implantées : agriculture à l'origine, puis aquaculture, culture d'algues, élevage de crevettes impériales ou de naissains d'huitres. En 2013 l'idée était de protéger cet espace contre la montée de la mer en entretenant et en confortant les ouvrages et, en cas de besoin, en construisant de nouvelles digues. Dans le deuxième PAPI, les lignes ont bougé sur la question de la défense de ce territoire ».

La communauté de communes souligne en outre plus loin dans l'entretien, toujours à propos de ces polders :

« On ressent également, s'agissant du polder de Bouin et de Beauvoir-sur-Mer une évolution des mentalités quant à la nécessité de recourir systématiquement à des protections en dur pour assurer la préservation de ce territoire qui accueille bon nombre d'activités économiques. Là aussi se fait jour l'idée d'identifier certaines zones où il serait possible de laisser entrer la mer. Le PAPI 2 définit ainsi des expérimentations qui prévoient le retour de la mer dans certains secteurs. En 2003, de telles expérimentations étaient encore inconcevables ».

5° Le devenir du patrimoine culturel et historique

L'un des enjeux de l'élaboration des stratégies locales est aussi de débattre de l'avenir du patrimoine historique et culturel, menacé par la montée de la mer, ce patrimoine étant protégé au titre des grandes lois du 31 décembre 1913 sur la protection des monuments historiques et du 2 mai 1930 sur la protection des monuments naturels et des sites, ou encore par les documents de planification urbaine³⁷². Ce patrimoine doit-il lui aussi « transiter » et être relocalisé ou, au contraire, doit-il faire l'objet de mesures de protection renforcées contre les attaques de la mer ? Cette question se pose d'ores et déjà qu'il s'agisse de biens emblématiques comme la maison de Georges Clemenceau ou la tombe de Chateaubriand ou de biens moins connus mais tout aussi importants pour la mémoire collective. Ainsi, sur le site des dunes de la Torche, en baie d'Audierne, la stèle à la mémoire de quinze résistants FTP (Francs-Tireurs et Partisans), marins-pêcheurs du port de Lesconil pour la plupart, fusillés par un peloton d'exécution nazi les 15 et 23 juin 1944³⁷³, a été déplacée à plusieurs reprises en raison du recul du trait de côte, particulièrement important sur ce littoral.

³⁷² Rappelons que les PLU ou les PLUi sont en droit de fixer des dispositions réglementaires pour protéger le « petit patrimoine », celui qui n'est pas protégé par l'État au titre des lois susvisées.

³⁷³ <https://museedelaresistanceenligne.org/media8501-Stle-de-la-Torche-Plomeur>.

a) La maison et le jardin de Clemenceau à Saint-Vincent-sur-Jard

La villégiature où Georges Clemenceau se ressourça pendant les dix dernières années de sa vie est la première propriété du département de la Vendée à avoir fait l'objet de mesures de protection contre le recul du trait de côte. Un important enrochement, un muret de béton et des ganivelles protègent la propriété contre les assauts des flots. Même s'il existe un très large consensus sur le maintien de cette protection – dont ne bénéficient pas les propriétés privées situées dans le même secteur – celui-ci pourrait être débattu à l'occasion de l'élaboration de la stratégie.

b) La tombe de Chateaubriand sur l'îlot du Grand-Bé à Saint-Malo

Bâtie sur l'îlot du Grand-Bé, face à l'océan, la tombe du célèbre écrivain François-René de Chateaubriand est également menacée par l'érosion côtière. Aussi la commune de Saint-Malo a-t-elle pris récemment différentes mesures pour éviter une approche dangereuse du tombeau et commandité une expertise de terrain pour évaluer l'effritement de la falaise. Il conviendra ensuite à la commune de décider, en concertation avec la DRAC et les associations intéressées s'il convient ou non de déplacer la sépulture de l'auteur des « mémoires d'outre-tombe », le vice-président de l'association du « Souvenir de Chateaubriand » étant, quant à lui, favorable à un transfert du tombeau sur le sommet du Grand-Bé³⁷⁴.

6° Les limites du droit. « Relocalisation » et « recomposition spatiale »

La recherche entreprise montre aussi les limites de la loi, s'agissant des notions de « recomposition spatiale » et de « relocalisation ». Elle ne distingue pas de façon suffisamment nette les deux notions. Cette absence de distinction rend la réalisation de certains projets plus complexe, voire impossible. Les outils de la loi climat et résilience sont prévus en effet pour réaliser des grandes opérations de « recomposition spatiale » et l'instrument privilégié pour réaliser ces opérations est le projet partenarial d'aménagement littoral. Reste que cet outil paraît peu adapté lorsque le territoire ne nécessite pas une vaste opération de relocalisation, mais implique seulement une opération de « délocalisation-relocalisation » d'une activité. Par exemple, à Saint-Jean-de-Monts, il est prévu à terme de délocaliser et de relocaliser la station d'épuration qui est située près de la mer. Reste que le PPA littoral ne paraît être un instrument pertinent pour réaliser ce type de projet³⁷⁵.

C. Les ouvrages de défense contre la mer

Les stratégies locales devraient également s'intéresser aux ouvrages de défense contre la mer car, comme il a été montré plus haut, la transition écologique des territoires menacés par l'intrusion marine et leur recomposition spatiale impliquent d'évaluer les impacts de la gestion du trait de côte – impacts économiques, sociaux et environnementaux – en y « intégrant notamment l'effacement progressif des ouvrages de protection »³⁷⁶. Il est en outre recommandé de « réserver les opérations de protection artificialisant le trait de côte aux

³⁷⁴ B. Massot et S. Vennegues, L'érosion menace la tombe de Chateaubriand, Le Télégramme, 16 novembre 2023. – N. El Gourari, La tombe de Chateaubriand menacé par l'érosion, Ouest France, 17 novembre 2023.

³⁷⁵ Entretien, communauté de communes OcéanMarais de Monts.

³⁷⁶ Projet d'actualisation de la stratégie nationale de gestion intégrée de la bande côtière. Recommandation n° 4.

zones à forts enjeux et inscrire ces opérations dans des stratégies locales évaluant les solutions alternatives et envisageant à plus long terme une relocalisation des activités et des biens, et un effacement des ouvrages de transition »³⁷⁷. Il est enfin proposé « de privilégier les alternatives aux ouvrages de défense contre la mer et le développement des solutions d'adaptation fondées sur la nature ».

Aussi les stratégies locales devraient tout d'abord permettre – lorsque ce travail n'a pas déjà été réalisé par les intercommunalités – d'avoir une parfaite connaissance des ouvrages de défense ainsi que des enjeux protégés par ces ouvrages. Il s'agit là d'un des points fondamentaux de toute stratégie locale, mais aussi un prélude à toute transition écologique planifiée des territoires. Si « transiter » c'est d'abord et avant tout changer de modèle d'aménagement et de protection des territoires fondés en grande partie sur des digues à la mer, cette transition implique nécessairement une connaissance parfaite de ces ouvrages et des enjeux qu'ils sont censés protéger.

Les stratégies locales devraient ensuite définir un programme d'actions concernant les ouvrages dont s'agit. Comme il a été dit plus haut, il s'agit ici essentiellement de déterminer quel sera le sort de ces ouvrages en fonction des enjeux qu'ils protègent. Il s'agit également de fixer les alternatives aux ouvrages de défense contre la mer en développant des solutions d'adaptation fondées sur la nature. Il s'agit également de programmer la suppression à terme de ces ouvrages en fonction des enjeux protégés et en respectant une analyse coût-bénéfice (ACB) fondée sur différents critères.

D. Les actions de sensibilisation du public

L'article L. 321-16 prévoit explicitement que les stratégies locales « comportent des dispositions relatives à l'information du public sur le risque de recul du trait de côte ». En application de ces dispositions les autorités locales sont tenues de prévoir dans ces documents des actions de sensibilisation du public ou, tout au moins, d'information dudit public. Ces dispositions, issues de la loi Climat et résilience, font ainsi entrer dans le « droit dur » le « droit souple » édicté par la stratégie nationale. En effet, aux termes d'un grand principe de SNGITC, « les données relatives au trait de côte et au fonctionnement des écosystèmes littoraux et les perspectives de leur évolution doivent être partagées avec l'ensemble des acteurs du littoral et la population »³⁷⁸, et cela parce que, pour impliquer et entraîner l'ensemble des acteurs de la société, la transition écologique doit devenir un objectif véritablement partagé. En d'autres termes, le « droit » contenu dans la SNGITC est un « droit vert » en ce sens qu'il contribue à la « fabrication » de règles législatives.

En l'occurrence, ces actions pourraient être définies à partir des expériences passées qui ont été étudiées plus haut. Reste que les entretiens n'ont pas permis véritablement de dégager les contours de ces actions d'information et de sensibilisation du public qui pourraient être entreprises en la matière. Une fois de plus, l'étude met en relief les réticences des autorités locales à organiser des processus de sensibilisation dès lors que ces derniers leur apparaissent comme susceptibles de contrarier l'exercice des attributions qui sont les leurs. On retrouve ici, dans une certaine mesure, le conflit latent entre deux formes antagonistes de

³⁷⁷ Projet d'actualisation de la stratégie nationale de gestion intégrée de la bande côtière. Recommandation n° 5.

³⁷⁸ Principe n° 8.

fonctionnement des institutions : démocratie « représentative » et démocratie « participative ».

E. Les financements attendus

Les stratégies locales devraient enfin envisager la question du financement des actions prévues par ces documents. Sur ce point, l'ensemble des intercommunalités sont d'accord pour dire que les crédits du « fonds Barnier » sont inadaptés – car le fonds ne concerne que la prévention des risques de submersion marine et non les risques liés à l'érosion côtière – et insuffisants pour financer les actions prévues par les stratégies locales³⁷⁹. Ils sont également unanimes pour réclamer la création d'un fonds spécial « érosion côtière » qui donnerait davantage de visibilité aux collectivités locales, notamment pour engager des opérations de délocalisation ou de recomposition spatiale.

Chapitre 3. La SNGITC et les SLGITC. Un nouveau mode de gouvernement ?

L'étude de la « juridicité » de la transition écologique des territoires menacés par l'élévation du niveau marin implique enfin d'apporter des éléments de réponse supplémentaires à la question de savoir dans quelle mesure les stratégies de gestion intégrée du trait de côte, analysée plus haut, contribuent à l'instauration d'un nouveau mode de gouvernement dans le domaine considéré. Autrement dit, on retrouve ici la question posée initialement dans le projet de recherche, celle de savoir si la « juridicité » de la transition écologique, c'est-à-dire l'insertion dans le droit du monde des idées, a engendré des modes de gouvernement empreints d'originalité ou si, au contraire, ces derniers ne sont que la copie conforme de modes traditionnels d'action publique. En d'autres termes, les modèles linéaires consistant à décider des politiques en cause au sommet ou au niveau local ne seraient-ils pas obsolètes pour expliquer les évolutions en cours ? N'assiste-t-on pas, ici aussi, à la mise en place d'une autre forme d'organisation institutionnelle qui répondrait davantage au concept de "réseau"³⁸⁰ ? Il est certain que l'étude des stratégies de gestion intégrée du trait de côte laisse à penser que des formes de pouvoir autoritaires, hiérarchiques, verticales sont remplacées par des formes négociées, réticulaires, horizontales, consensuelles, plus civilisées, mais aussi bien plus complexes. L'étude de la stratégie nationale et des stratégies locales fait ainsi apparaître un modèle qui serait fondé moins sur un appareil « autocentré et hiérarchique » que sur un processus qui prendrait la forme d'un cercle vertueux, basé sur l'interaction, sur les réseaux, sur la participation citoyenne, et cela à tous les niveaux, de l'élaboration des stratégies jusqu'à leur mise en œuvre. Ce nouveau mode de gouvernement permettrait également d'aborder les problèmes à partir d'une pluralité de savoirs, laquelle peut amener à une concurrence entre ces mêmes savoirs³⁸¹. Reste qu'un certain nombre d'arguments peuvent aussi être avancés pour nuancer l'idée selon laquelle les stratégies dont s'agit véhiculeraient un mode nouveau de gouvernement, celle-ci étant alors appréhendée comme une simple tactique de gouvernement. On resterait ainsi dans un cadre classique inchangé, les centres de décision, les rapports entre pouvoirs locaux et autorités centrales

³⁷⁹ La plupart de ces crédits ont été dépensés pour financer les digues de Loire.

³⁸⁰ F. Ost et M. van de Kerchove, *De la pyramide au réseau ? Pour une théorie dialectique du droit*, Publications des Facultés universitaires Saint Louis, Bruxelles, 2002. – V. aussi, F. Ost, *Du Sinai au Champ-de-Mars. L'autre et le même au fondement du droit*, Éditions, Lessius, 1999, p. 6.

³⁸¹ V. supra.

demeurant soumis à la volonté de l'État. Il s'agirait donc là d'un simple simulacre, « grâce auquel l'État classique peut se perpétuer, en théâtralisant son propre dépassement »³⁸².

Rappelons d'abord que depuis la décentralisation de la compétence d'urbanisme, le littoral n'a eu de cesse d'être l'un des terrains de prédilection des tensions entre l'État et les collectivités territoriales en matière d'aménagement du territoire. Le point d'achoppement est bien souvent la loi Littoral, dont l'ambition était pourtant de faire du littoral un « *terrain d'expérimentation d'une conception modernisée de l'application de la règle de droit dans le contexte nouveau de la décentralisation* »³⁸³. Cette ambition se révèle être un échec. La mise en œuvre de cette loi montre à l'inverse que le littoral est devenu un terrain de confrontation de deux visions difficilement conciliables, l'une en faveur d'une plus grande liberté des collectivités territoriales dans l'aménagement du littoral, l'autre visant à limiter cette liberté au nom de la protection du milieu³⁸⁴, faisant du littoral un territoire ingouvernable³⁸⁵.

La prise de conscience de la vulnérabilité des territoires littoraux face aux effets du changement climatique³⁸⁶, attestée par de nombreuses études dont les alertes deviennent parfois des réalités, constitue néanmoins un nouveau paradigme qui doit conduire les pouvoirs publics à réinterroger la manière dont est aménagé le littoral, notamment face au recul du trait de côte qui met en péril les activités humaines et les biens situés sur ce territoire. Eu égard à son objet, la loi Climat et résilience du 22 août 2021 ne pouvait donc guère ignorer cette problématique. Elle la traite au sein du chapitre V intitulé « *Adapter les territoires aux effets du dérèglement climatique* » dont les dispositifs doivent conduire à une politique d'aménagement du littoral, appréhendée au travers du trait de côte, en adéquation avec les réalités du changement climatique.

Si les dispositifs créés par ce chapitre sont nombreux, l'article 237 de la loi consacre les stratégies nationale et locales de « gestion intégrée du trait de côte », objets de la présente étude, et qui figurent désormais aux articles L. 321-13 A et L. 321-16 du Code de l'environnement, au sein d'une sous-section dédiée à la « *Gestion intégrée du trait de côte* ».

Avant d'envisager les caractéristiques de ces stratégies, il convient de procéder à quelques précisions liminaires quant à la généalogie de ces dispositions.

En premier lieu, s'il s'agit bien d'une consécration législative, le législateur ne partait pas d'une feuille blanche. Ces stratégies s'inscrivent dans le cadre du droit européen qui préconise, de longue date, l'élaboration d'« *actions stratégiques coordonnées et concertées au niveau local et régional, orientées et soutenues par un encadrement approprié au niveau*

³⁸² P. Legendre, La royauté du droit administratif. Recherches sur les fondements traditionnels de l'État centraliste en France, *Revue historique de droit français et étranger*, 1974, p. 140

³⁸³ S. Ferrari, « La loi littoral entre deux eaux », *RFDA* 2012, p. 1161.

³⁸⁴ *Ibid.*

³⁸⁵ L. Mineo-Kleiner, C. Perherin, C. Meur-Férec, C. Noûs, « La difficile territorialisation des stratégies nationales de gestion des risques côtiers en France », *Annales de géographie*, 2021/2, n° 738, pp. 50-76.

³⁸⁶ V. par ex. Recommandation n° 2002/413/CE du Parlement européen et du Conseil du 30 mai 2002 relative à la mise en œuvre d'une stratégie de gestion intégrée des zones côtières en Europe : cette recommandation insiste sur la nécessité de prendre en compte « *la menace que les changements climatiques constituent pour les zones côtières et des dangers que représentent l'élévation du niveau de la mer et l'augmentation de la fréquence et de la force des tempêtes* ».

national »³⁸⁷ en matière de gestion des zones côtières. De plus, et surtout, ces stratégies existaient au sein de la pratique administrative. Une stratégie nationale de gestion intégrée du trait de côte³⁸⁸ a en effet été adoptée en 2012, suite au Grenelle de la mer de 2009 et des préconisations d'un rapport de 2011³⁸⁹. Actualisée en 2017³⁹⁰, c'est sur le fondement de cette stratégie nationale qu'ont été élaborées des stratégies locales de gestion intégrée du trait de côte³⁹¹. Enfin, la proposition de consacrer l'existence juridique de ces stratégies avait déjà pu être formulée dans diverses propositions de loi³⁹².

Pourtant, cette consécration législative n'était pas envisagée au sein du projet de loi Climat et résilience. La disposition permettant la reconnaissance des stratégies nationale et locales a été intégrée au cours de l'examen du texte par le Sénat en première lecture³⁹³, malgré l'avis défavorable du gouvernement³⁹⁴. Néanmoins, l'absence de débats relatifs à ces stratégies dans la suite du processus législatif semble attester d'un certain consensus. Mais cette intégration n'est pas anodine. Si elle indique certainement la volonté d'enrichir la politique de gestion du trait de côte, cette intégration peut également être interprétée comme la volonté des parlementaires de limiter le désengagement de l'État en la matière. En effet, l'ambition première du gouvernement était clairement affichée : l'adaptation de l'aménagement des territoires face au recul du trait de côte devait être portée par les collectivités territoriales au travers de leur compétence en matière d'urbanisme³⁹⁵. Si la loi Climat et résilience parvient à cet objectif – quitte à considérer que le recul du trait de côte n'est pas un risque naturel prévisible, avec pour conséquence d'exclure la compétence de l'État quant à sa prévention³⁹⁶ – l'inscription des stratégies au sein de la loi, en particulier nationale, permet de confirmer que l'État se doit d'être l'initiateur d'une vision stratégique quant aux actions à mener face au recul du trait de côte, et ainsi guider les collectivités territoriales dans la mise en œuvre des obligations et outils consacrés par la loi Climat et résilience.

³⁸⁷ Recommandation n° 2002/413/CE du Parlement européen et du Conseil du 30 mai 2002 relative à la mise en œuvre d'une stratégie de gestion intégrée des zones côtière en Europe ; v. égal. D. 2008/56/CE du Parlement et du Conseil du 17 juin 2008 établissant un cadre d'action communautaire dans le domaine de la politique pour le milieu marin.

³⁸⁸ Stratégie nationale de gestion intégrée du trait de côte, Programme d'actions 2012-2015.

³⁸⁹ A. Cousin, *Propositions une stratégie nationale de gestion du trait de côte, du recul stratégique et de la défense contre la mer, partagée entre l'État et les collectivités territoriales*, 2 nov. 2011.

³⁹⁰ Stratégie nationale de gestion intégrée du trait de côte, Programme d'actions 2017-2019.

³⁹¹ Action 3 de l'axe B de la Stratégie nationale de gestion intégrée du trait de côte, Programme d'actions 2012-2015, p. 10.

³⁹² Sénat, Proposition de loi n° 717 relative au développement durable des territoires littoraux, 13 sept. 2017 ; Ass. Nationale, Proposition de loi n° 1996 portant adaptation des zones menacées par l'érosion du trait de côte, 5 juin 2019.

³⁹³ Art. 58 BAA (nouveau) du projet de loi, modifié par le Sénat, portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets, 29 juin 2021.

³⁹⁴ Rapport AN n° 3995 fait au nom de la commission spéciale chargée d'examiner le projet de loi, après engagement de la procédure accélérée, portant lutte contre le dérèglement climatique et le renforcement de la résilience face à ses effets, Tome III, comptes-rendus vol. 2, pp. 333 et s.

³⁹⁵ V. l'étude d'impact du projet de loi portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets, 10 fév. 2021, pp. 534 et s.

³⁹⁶ V. la contribution de J.-F. Struillou.

À la lecture du texte, c'est en effet d'abord l'État qui se doit d'élaborer une « *stratégie nationale de gestion intégrée du trait de côte* » dont la fonction est de constituer un « *cadre de référence pour la protection du milieu et la gestion intégrée et concertée des activités au regard de l'évolution du trait de côte* »³⁹⁷. Les collectivités territoriales ou leurs groupements compétents en matière de défense contre les inondations et contre la mer auront quant à eux la faculté d'élaborer des « *stratégies locales de gestion intégrée du trait de côte* » ayant pour objet de « *mettre en œuvre les principes* » définis par la stratégie nationale³⁹⁸.

La dénomination de ces instruments est une première entrée pour dresser leurs grands traits de caractère. Ces instruments se veulent d'abord stratégiques. Ce caractère présume de la nature de ces instruments, à savoir des documents de planification territoriale stratégique, dont la fonction est de définir « *les grandes orientations à long terme de l'aménagement des territoires qu'elles concernent* »³⁹⁹. Par ailleurs, le terme de gestion « *intégrée* » renvoie à l'ambition de traiter globalement les enjeux de la gestion du trait de côte, et ce, par-delà les frontières traditionnelles des branches du droit ou de la répartition des compétences. Cette démarche, nullement novatrice lorsque sont appréhendés les phénomènes naturels⁴⁰⁰, recouvre deux enjeux principaux devant être appréhendés au regard de « *l'évolution du trait de côte* » et surtout, disons-le, du recul du trait de côte. Il s'agit d'abord de la « *protection du milieu* »⁴⁰¹, justifiant que toute stratégie doit fixer des « *objectifs relatifs à la connaissance et à la protection des espaces naturels* »⁴⁰² afin notamment d'accompagner ou de limiter le recul du trait de côte. Le second enjeu est celui de « *la gestion intégrée et concertée des activités* », mais sur lequel les dispositions sont bien silencieuses, présumant que le législateur a surtout entendu conférer une teinte environnementale à ces stratégies. Le caractère intégré de la démarche se déduit également au regard des autorités publiques désignées pour leur élaboration, à savoir l'État et les collectivités territoriales, permettant une mise en œuvre sur l'ensemble du territoire littoral. Les stratégies se présentent dès lors comme l'ossature d'une politique globale de gestion du trait de côte appelant l'action conjointe de l'État et des collectivités territoriales.

Ces premiers éléments peuvent conduire à une première intuition, à savoir que les stratégies nationale et locales ne conduiront pas à bouleverser le paysage juridique existant, la loi Climat et résilience permettant simplement de les sortir des profondeurs de la pratique administrative. L'on sait néanmoins que le calme apparent de la surface de la mer peut cacher des mouvements de fonds moins perceptibles, mais dont les effets peuvent être significatifs. Ce sont les effets des stratégies de gestion intégrée du trait de côte que cherchera à caractériser la présente étude, au travers de l'examen de leur normativité (section 1), mais également à l'aune des rapports qu'elles préfigurent entre l'État et les collectivités territoriales en matière de gestion du recul du trait de côte (section 2).

³⁹⁷ Art. L. 321-13 A. C. env.

³⁹⁸ Art. L. 321-16 C. env.

³⁹⁹ H. Jacquot, F. Priet, S. Marie, *Droit de l'urbanisme*, Dalloz, 8^{ème} éd., 2019, p. 213.

⁴⁰⁰ A. Van Lang, « L'émergence d'une approche intégrée du risque inondation », *AJDA* 2012, p. 1320.

⁴⁰¹ Art. L. 321-13 A C. env.

⁴⁰² Art. L. 321-17 C. env.

SECTION 1. LES COURANTS NORMATIFS DES STRATEGIES

La souplesse est l'une des caractéristiques propres aux démarches dites « intégrées »⁴⁰³. Il n'est donc guère étonnant que le législateur ait choisi de faire voguer les stratégies sur les eaux désormais fort fréquentées du droit souple (§ 1.). Cependant, ce courant de surface pourrait présenter certaines singularités, les stratégies nationale et locales pouvant conduire à certaines altérations du droit dur (§ 2.).

§ 1. Le courant de surface : l'apparence du droit souple

L'étude des dispositions instaurant les stratégies nationale et locales de gestion intégrée du trait de côte ne laisse guère place au doute : ces instruments relèvent bien du droit souple, ce que confirme l'application des trois critères d'identification du droit souple définis par le Conseil d'État⁴⁰⁴.

Les caractéristiques des stratégies répondent tout d'abord au premier critère d'identification, à savoir que l'objet du droit souple est de « *modifier ou d'orienter les comportements de leurs destinataires en suscitant, dans la mesure du possible, leur adhésion* »⁴⁰⁵. Sans qu'il soit besoin de s'appesantir sur ce point, les stratégies ont bien pour objet d'orienter le comportement des collectivités territoriales dans l'aménagement de leur territoire, cette caractéristique étant le propre des documents de planification territoriale stratégique⁴⁰⁶. La fonction de « *cadre de référence* » de la stratégie nationale⁴⁰⁷ en atteste. De même, l'étude des stratégies adoptées dans le cadre de la pratique administrative confirme cet aspect. Ainsi, la stratégie nationale adoptée en 2017 se compose de « *principes communs* » et de « *recommandations stratégiques* »⁴⁰⁸ et les stratégies locales existantes sont revêtues d'une dimension similaire⁴⁰⁹. Par ailleurs, au travers de ces stratégies, c'est bel est bien l'adhésion volontaire des collectivités territoriales qui est recherchée. Cette recherche d'adhésion se retrouve d'abord au sein de la procédure d'élaboration de la stratégie nationale qui doit être conduite par l'État en concertation avec les collectivités territoriales, mais également d'autres acteurs concernés par la gestion du trait de côte⁴¹⁰. Cette recherche d'adhésion est encore plus significative en raison de l'absence d'obligation pour les collectivités territoriales de s'inscrire dans le cadre de la stratégie nationale. Ainsi, si l'article L. 321-14 précise que les objectifs fixés par le Schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires (SRADDET) en matière de gestion du trait de côte doivent désormais être adoptés « *en cohérence avec les orientations* » de la stratégie nationale, cette cohérence ne s'impose que si la région a fait le choix de fixer de tels

⁴⁰³ Recommandation n° 2002/413/CE du Parlement européen et du Conseil du 30 mai 2002 relative à la mise en œuvre d'une stratégie de gestion intégrée des zones côtières en Europe.

⁴⁰⁴ Conseil d'État, *Le droit souple*, La documentation française, 2013, p. 61

⁴⁰⁵ *Ibid.*

⁴⁰⁶ *V. supra.*

⁴⁰⁷ Art. L. 321-13 A C. env.

⁴⁰⁸ Stratégie nationale de gestion intégrée du trait de côte, programme d'actions 2017-2019.

⁴⁰⁹ *V. par ex.* : GIP Littoral Aquitain, *Stratégie régionale de la bande côtière*, 2012, p. 20 : la stratégie est présentée comme un « *document d'orientation et d'actions* » et ue « *guide de l'action locale* ».

⁴¹⁰ Art. L. 321-13 A C. env.

objectifs⁴¹¹. De même, les collectivités territoriales n'ont aucune obligation de s'inscrire dans le cadre de référence fixé par la stratégie nationale, l'élaboration d'une stratégie locale demeurant une simple faculté⁴¹².

Le second critère d'identification du droit souple est à trouver dans le contenu et les modalités d'élaboration de la norme dont le « *degré de formalisation et de structuration* » doit permettre de les apparenter à des règles de droit⁴¹³. La loi Climat et résilience vient sans contester renforcer cet aspect. Ainsi, le second alinéa de l'article L. 321-13 A est spécifiquement dédié à la procédure d'élaboration et d'adoption de la stratégie nationale. Élaborée de manière concertée, la stratégie nationale est adoptée par décret après avoir été mise à disposition du public et révisée « *dans les formes prévues pour son élaboration* » tous les six ans. Concernant les stratégies locales, s'il est vrai que la loi n'instaure aucune règle quant à leur élaboration – bien que l'on puisse supposer qu'elles devront faire l'objet d'une délibération – le fait qu'elles aient vocation à « *mettre en œuvre les principes* » de la stratégie nationale suggère que leur contenu permettra de les apparenter à des règles de droit, l'article L. 321-16 précisant d'ailleurs qu'elles devront comporter des « *dispositions relatives à l'information du public sur le risque de recul du trait de côte* ».

Enfin, le troisième critère d'identification du droit souple doit être trouvé dans ses effets, « *élément essentiel de distinction entre le droit dur et le droit souple* », à savoir qu'une norme de droit souple ne crée pas, en elle-même, d'obligation juridique à l'égard de ses destinataires⁴¹⁴. Néanmoins, l'absence d'obligation n'est pas synonyme d'absence d'effet de droit⁴¹⁵, ce qui permet d'inclure le droit souple dans une « *normativité graduée* » selon le degré de contrainte des normes considérées⁴¹⁶.

Ce critère est certainement le plus épineux à identifier à l'égard des stratégies de gestion intégrée du trait de côte. Il est d'abord indiscutable qu'en conférant une assise législative aux stratégies nationale et locales, la loi permet de renforcer leur degré de normativité en les incluant à tout le moins au sein du droit souple reconnu par le droit dur, second barreau de l'échelle de la normativité graduée définie par le Conseil d'État⁴¹⁷. C'est d'ailleurs la volonté de renforcer l'opposabilité des stratégies qui a justifié leur consécration par la loi⁴¹⁸.

Il faut néanmoins s'intéresser aux effets de droit que pourront produire ces stratégies. Dans la mesure où l'ambition de la loi est de faire des documents d'urbanisme le réceptacle

⁴¹¹ Art. L. 321-14 C. env. : le SRADDET « *peut fixer des objectifs de moyen et long terme en matière de gestion du trait de côte en cohérence avec les orientations de la stratégie nationale de gestion intégrée du trait de côte* ».

⁴¹² Art. L. 321-16 C. env. : « *Des stratégies locales de gestion intégrée du trait de côte peuvent être élaborées par les collectivités territoriales (...)* ».

⁴¹³ Conseil d'État, *Le droit souple*, op. cit., p. 61.

⁴¹⁴ *Ibid.*

⁴¹⁵ *Ibid.* p. 62.

⁴¹⁶ *Ibid.*, p. 70.

⁴¹⁷ *Ibid.*

⁴¹⁸ Rapport AN n° 3995 fait au nom de la commission spéciale chargée d'examiner le projet de loi, après engagement de la procédure accélérée, portant lutte contre le dérèglement climatique et le renforcement de la résilience face à ses effets, Tome III, comptes-rendus vol. 2, pp. 333 et s.

de la gestion du trait de côte, c'est à leur égard qu'il convient d'étudier le degré de contrainte des stratégies, notamment au regard de leur opposabilité. L'opposabilité découle normalement « *du principe hiérarchique qui commande les relations entre les diverses strates du système normatif* »⁴¹⁹. Nul ne contestera que cette question soit des plus redoutables en droit de l'urbanisme, les règles d'articulation des normes en la matière autorisant des « *obligations en termes lâches qui ménagent en pratique une certaine souplesse d'application à ceux qui y sont assujettis* »⁴²⁰. À cet égard, le vent de renforcement de la normativité permis par l'inscription au sein du Code de l'environnement semble s'essouffler à mesure qu'il approche des documents de planification urbaine. En premier lieu, il est à noter que les stratégies n'ont pas été intégrées à la liste des documents auxquels doit se référer le SCoT⁴²¹ ou, en son absence, le PLU ou les cartes communales⁴²². De plus, si la loi permet une plus grande intégration des considérations liées à la gestion du recul du trait de côte au sein des documents d'urbanisme, et en particulier au sein du PLU⁴²³, ce renforcement des obligations se fait en dehors de toute référence aux stratégies nationale et locales.

Cependant, l'absence de référence au sein du Code de l'urbanisme n'est pas synonyme d'absence d'opposabilité des stratégies. Elle sera néanmoins indirecte, et particulièrement diffuse. S'agissant de la stratégie nationale, celle-ci semble bénéficier de plusieurs vecteurs d'opposabilité. Le premier vecteur est le SRADDET dans la mesure où les objectifs en matière de gestion du trait de côte devront être fixés « *en cohérence* » avec la stratégie nationale⁴²⁴, rapport qui implique une « *exigence d'unité* »⁴²⁵ par une obligation de non-contrariété avec les orientations fondamentales de la norme opposable⁴²⁶. Le SRADDET est certes opposable au SCoT, mais selon des degrés variables. Si le SCoT doit être compatible avec les règles générales du fascicule du SRADDET⁴²⁷, il n'est soumis qu'à une obligation de prise en compte concernant les objectifs du SRADDET⁴²⁸, objectifs auxquels est rattachée la stratégie nationale. Or le rapport de prise en compte implique un degré d'opposabilité moindre qui consiste, certes, à ne pas s'écarter des orientations fondamentales du document pris en compte, mais qui ménage la possibilité d'y déroger⁴²⁹. L'obligation de prise en compte est donc une obligation relative⁴³⁰ qui augure une faible opposabilité de la stratégie

⁴¹⁹ J.-P. Lebreton, « La compatibilité en droit de l'urbanisme », *AJDA* 1991, p. 491.

⁴²⁰ Conseil d'État, *Le droit souple*, *op. cit.*, p. 65.

⁴²¹ Art. L. 131-1 et s. C. urba.

⁴²² Art. L. 131-6 C. urba.

⁴²³ Art. L. 122-22-1 et s. C. urba. V. sur ce pt. la contribution de N. Hutten.

⁴²⁴ Art. L. 321-14 C. env.

⁴²⁵ J.-C. Bonichot, « Compatibilité, cohérence, prise en compte : jeux de mots ou jeu de rôle », in *Mélanges en l'honneur d'H. Jacquot*, PU Orléans, 2006, p. 59.

⁴²⁶ CE, 28 mai 2003, *Cne de Sailly*, n° 223851 ; P. Soler-Couteaux, « L'appréciation de la cohérence entre le règlement et le PADD du PLU doit procéder d'une analyse globalisante », *RDI* 2018, p. 403.

⁴²⁷ Art. L. 131-1 2° C. urba.

⁴²⁸ Art. L. 131-2 C. urba.

⁴²⁹ CE, 28 juill. 2004, *Asso. de défense de l'environnement*, n° 256511.

⁴³⁰ H. Jacquot, F. Priet, S. Marie, *Droit de l'urbanisme*, Dalloz, 8^{ème} éd., 2019, p. 190

nationale aux documents d'urbanisme. Le second vecteur d'opposabilité de la stratégie nationale peut être trouvé à l'endroit des stratégies locales dans la mesure où elles ont vocation à décliner les principes fixés par la stratégie nationale⁴³¹. Néanmoins, là aussi, le truchement des stratégies locales semble atténuer le degré d'opposabilité des stratégies à l'égard des documents d'urbanisme dans la mesure où le législateur n'a pas prévu de mécanismes permettant de leur opposer les stratégies locales⁴³².

Force est de prédire un faible degré d'opposabilité de ces stratégies à l'égard des documents d'urbanisme, à moins que le juge ne vienne le renforcer, ce que pourrait suggérer un jugement du tribunal administratif de Montpellier du 21 mars 2021, *Commune de Vias*⁴³³. En l'espèce, le juge assimile une stratégie locale à des lignes directrices en raison des « *effets notables* » qu'elle est susceptible d'avoir sur le territoire des communes confrontées au recul du trait de côte⁴³⁴, justifiant qu'elle soit susceptible de recours au sens de la jurisprudence *Gisti*⁴³⁵. Pour rappel, l'objet des lignes directrices est de permettre à l'administration de « *s'autolimiter de manière souple* »⁴³⁶ dans la mise en œuvre d'un pouvoir discrétionnaire de décision individuelle, tout en conservant la possibilité de s'en écarter dès lors qu'un motif d'intérêt général ou l'examen de la situation particulière le justifie⁴³⁷. Le caractère relatif de l'obligation de respecter les lignes directrices permet ainsi de les considérer comme des actes relevant des normes qui laissent « *à leurs destinataires la possibilité de ne pas les appliquer, mais leur imposent de justifier cet écart* »⁴³⁸. Il est vrai que la loi Climat et résilience pourrait remettre en cause cette qualification de lignes directrices du fait du transfert de la compétence pour élaborer les stratégies locales aux seules collectivités territoriales⁴³⁹. Dans la mesure où toute collectivité territoriale est compétente, il est possible que le territoire d'une commune soit couvert par une stratégie locale sans en être l'auteur, situation empêchant la qualification de lignes directrices dont le propre est de permettre à une autorité de se fixer à elle-même une ligne de conduite pour la mise en œuvre de sa propre compétence. Cependant, rien n'interdit de penser que l'esprit de l'opposabilité conférée aux lignes directrices puisse être transposé aux « nouvelles » stratégies locales, mais davantage par le prisme d'une obligation de prise en compte. Le Conseil d'État relève d'ailleurs « *la parenté du raisonnement* » sous-tendant l'obligation de prise en compte avec celui attaché

⁴³¹ Art. L. 321-16 C. env.

⁴³² Excepté à l'art. L. 121-22-2 C. urba : les communes identifiées par décret devront mentionner au sein de leur rapport de présentation une synthèse « *des actions issues des stratégies locales de gestion intégrée du trait de côte* » mais seulement si ces dernières « *ont été prises en compte* » pour procéder à la délimitation des zones exposées au recul du trait de côte. De ce fait, même si une stratégie locale a bien été élaborée, rien n'impose aux communes identifiées d'intégrer les actions prévues par une stratégie locale.

⁴³³ TA Montpellier, 21 mars 2021, *Cne de Vias*, n° 1905928.

⁴³⁴ En l'espèce, ces effets notables sont caractérisés dans la mesure où les principes de la stratégie locale étaient utilisés pour l'instruction des demandes de travaux et de leur subventionnement par l'État sur le domaine public maritime.

⁴³⁵ CE, Sect., 12 juin 2020, *Gisti*, n° 418142

⁴³⁶ Conseil d'État, *Le droit souple*, *op. cit.*, p. 65.

⁴³⁷ CE, Sect., 4 fév. 2015, *Min. de l'intérieur*, n° 383267.

⁴³⁸ Conseil d'État, *Le droit souple*, *op. cit.*, p. 65.

⁴³⁹ Art. L. 321-16 C. env. Sur ce pt. v. *infra*.

aux lignes directrices⁴⁴⁰, et ce, au regard de la possibilité de dérogation. Or, ne serait-ce qu'au regard du principe d'harmonisation⁴⁴¹ ou de la cohérence de l'action publique, l'on voit mal pour quelle raison une collectivité territoriale dont le territoire serait couvert par une stratégie locale ne devrait pas être contrainte *a minima* à une obligation de prise en compte.

En tout état de cause, l'ensemble de ces éléments confirment l'appartenance des stratégies nationale et locales de gestion intégrée du trait de côte à la catégorie des actes de droit souple. À tout le moins, les stratégies nationale et locales densifient la catégorie des « *documents de planification de référence non opposables juridiquement* »⁴⁴², visant à faciliter le fonctionnement du système des normes en évitant de doter un nouveau document « *d'effets juridiques que l'on doit ensuite neutraliser pour permettre la réalisation d'aménagements ou de constructions auxquels il fait obstacle* »⁴⁴³.

Si la force du courant normatif des stratégies n'est pas à trouver dans leur degré de contrainte, elles semblent néanmoins porteuses d'effets plus insidieux à l'égard du droit dur, ces stratégies pouvant conduire à certaines altérations de ce dernier.

§ 2. Le courant de profondeur : l'altération du droit dur

Vis-à-vis du droit dur, le droit souple a normalement une fonction d'« *auxiliaire* » ou, éventuellement, d'alternative à celui-ci⁴⁴⁴. Or les effets des stratégies nationale et locales pourraient conduire à modifier les caractéristiques du droit dur applicable sur les territoires littoraux en accentuant le phénomène de fragmentation du droit du littoral, voire en conduisant à l'assouplissement de ce droit.

L'immixtion des stratégies de gestion intégrée du trait de côte dans le droit du littoral conduit en premier lieu à une accentuation de sa fragmentation. Ce mouvement est d'abord lié au phénomène de territorialisation du droit du littoral dont sont porteuses les stratégies. La territorialisation du droit est conçue comme une forme de production de la règle de droit qui permet « *la prise en compte du territoire dans l'étendue et le contenu des règles de droit* »⁴⁴⁵. Autrement dit, la territorialisation conduit à l'édiction de normes adaptées aux spécificités de chaque territoire, les droits de l'environnement et de l'urbanisme constituant des lieux de prédilection de ce phénomène⁴⁴⁶. Les stratégies étudiées s'inscrivent pleinement dans ce mouvement. Elles le permettent d'abord par elles-mêmes, dans la mesure où le cadre fixé par la stratégie nationale a vocation à être décliné par les stratégies locales, selon les particularités propres des territoires concernés. Elles le favorisent ensuite par leurs effets dans la mesure où les stratégies locales ont vocation à orienter les règles et outils

⁴⁴⁰ Conseil d'État, *Le droit souple*, *op. cit.*, p. 66.

⁴⁴¹ Art. L. 101-1 C. urba.

⁴⁴² H. Jacquot, F. Priet, S. Marie, *op. cit.*, p. 208.

⁴⁴³ H. Jacquot, F. Priet, S. Marie, *op. cit.*, p. 208

⁴⁴⁴ Conseil d'État, *Le droit souple*, *op. cit.*, p. 100.

⁴⁴⁵ Y. Madiot, « Vers une « territorialisation » du droit », *RFDA* 1995, p. 946.

⁴⁴⁶ V. par ex. Y. Jégouzo, « Existe-t-il un territoire pertinent ? », in *La décentralisation de l'environnement : territoires et gouvernance*, PUAM, 2006, pp. 121 et s.

urbanistiques issus du droit dur et mobilisés par les autorités locales compétentes⁴⁴⁷. Dans cette optique, le territoire devient « à son tour force de production juridique »⁴⁴⁸ et permet une application différenciée du droit relatif à la gestion du trait de côte⁴⁴⁹, favorisant ainsi « une forme de pluralisme normatif »⁴⁵⁰. Si la tendance à l'adaptation de la norme au niveau local n'est pas nouvelle et paraît actuellement encouragée⁴⁵¹, les stratégies de gestion intégrée du trait de côte participent à tout le moins au mouvement conduisant d'un droit *du littoral* à un droit *des littoraux*.

Mais il est à se demander si la loi Climat et résilience ne conduirait pas à une autre étape de cette fragmentation, faisant passer *le droit des littoraux aux droits des littoraux*. En premier lieu, l'ensemble des dispositifs consacrés par la loi Climat et résilience, dont font partie les stratégies, tendent à la création d'un régime spécifique de la gestion du trait de côte, voire de son seul recul. Ce faisant, apparaît au sein du droit du littoral un droit du recul du trait de côte. De plus, le mécanisme des communes identifiées par décret⁴⁵² renforce ce sentiment. Créant une première segmentation au sein des communes littorales, ce dispositif entraînera également une application différente des règles d'urbanisme, selon que la commune est inscrite ou non dans la liste, liste qui, soit dit en passant, n'inclura pas nécessairement l'ensemble des communes concernées par le phénomène de recul du trait de côte⁴⁵³. Quant aux stratégies, elles pourraient conduire à une autre forme de fragmentation, plus insidieuse, à l'endroit de la loi Littoral, en particulier pour les communes identifiées. On le sait, la loi Littoral vise l'équilibre entre la protection du milieu et l'aménagement du littoral. On le sait également, la question de la protection du milieu est un point sensible au niveau local, l'État étant accusé, à tort ou à raison, de faire une application extensive des critères de la loi en faveur de la protection du milieu⁴⁵⁴. Or, comme mentionné précédemment, le législateur semble avoir fait des stratégies le document permettant d'envisager la gestion environnementale du trait de côte. À l'inverse, ces aspects sont peu présents dans les nouvelles dispositions du Code de l'urbanisme relatives à l'adaptation des documents d'urbanisme au regard du recul du trait de côte⁴⁵⁵, voire favorisent un « démembrement » de la réglementation environnementale sur ces territoires⁴⁵⁶. Certes, les communes identifiées demeurent soumises à la loi Littoral. Néanmoins, l'on peut se demander si les stratégies étudiées ne sont pas l'indice d'une volonté de dissocier le droit environnemental du recul du trait de côte de celui de son aménagement, à rebours de la démarche intégrée. À ce titre, le législateur n'a pas, par exemple, souhaité faire de la stratégie

⁴⁴⁷ V. par ex. GIP Littoral Aquitain, Stratégie régionale de la bande côtière, 2012, p. 20.

⁴⁴⁸ J. Caillousse, *Les « mises en scène » juridiques de décentralisation*, LGDJ, coll. Droit et société, 2009, p. 91

⁴⁴⁹ *Ibid.*, p. 92.

⁴⁵⁰ J.-F. Brisson, « La territorialisation des politiques publiques. À propos de quelques malentendus », *RFFP*, févr. 2015, n° 129, p. 3

⁴⁵¹ V. par ex. : Loi n° 2022-217 du 21 février 2022 relative à la différenciation, la décentralisation, la déconcentration et portant diverses mesures de simplification de l'action publique locale.

⁴⁵² Art. L. 321-15 C. env.

⁴⁵³ V. sur ce pt. la contribution de N. Hutten.

⁴⁵⁴ Y. Tanguy, « La loi littoral en questions », *AJDA* 1995, p. 354.

⁴⁵⁵ Art. L. 122-22-1 et s. C. urba.

⁴⁵⁶ V. la contribution de J.-F. Struillou.

nationale un document d'appui pour l'identification des communes les plus vulnérables sur le fondement de l'art. L. 321-15 du Code de l'environnement pour justifier de les soumettre à des obligations particulières en matière d'urbanisme⁴⁵⁷. La faible opposabilité des stratégies à l'égard des documents d'urbanisme plaide également en ce sens. Associé au fait que l'élaboration des stratégies locales relève du bon vouloir des collectivités, il est possible d'y voir la volonté de l'État d'adoucir ses rapports avec les collectivités territoriales sur les questions relatives aux aspects environnementaux dans la gestion du trait de côte, au risque néanmoins de délier les enjeux qui sont au cœur de l'équilibre recherché par la loi Littoral.

Par ailleurs, l'étude des effets des stratégies peut faire émerger une autre fonction du droit souple, à savoir influencer sur la force normative du droit dur, notamment dans la mesure où le recours aux stratégies locales peut conduire à des dérogations au droit dur, et plus particulièrement à la loi Littoral.

L'article 248 de la loi Climat et résilience a habilité le pouvoir exécutif à prendre diverses mesures, dont des dispositions permettant des « *dérogations limitées et encadrées* » à la loi Littoral lorsqu'elles apparaissent « *nécessaires à la mise en œuvre d'un projet de relocalisation* » des constructions exposées au recul du trait de côte, mesures adoptées par l'ordonnance n°2022-489 du 6 avril 2022⁴⁵⁸ qui dénomme désormais ces opérations d'opérations de « *recomposition spatiale* ». Or l'adoption d'une stratégie locale se présente comme une voie facilitant l'octroi des dérogations à la loi Littoral prévue dans le cadre de ces opérations. Deux éléments tendent à aller en ce sens.

En premier lieu, l'article L. 321-16 du Code de l'environnement prévoit que les stratégies locales élaborées par les communes identifiées pourront faire l'objet d'une convention avec l'État, et ce, afin d'établir « *la liste des moyens techniques et financiers mobilisés par l'État et les collectivités territoriales pour accompagner les actions de gestion du trait de côte* », dont les « *opérations d'aménagement liées au recul du trait de côte* ». Les dérogations à la loi Littoral n'étant admises que dans le cadre des opérations de recomposition spatiale, qui peuvent être considérées comme relevant des « *opérations d'aménagement liées au recul du trait de côte* », l'élaboration d'une stratégie locale et son conventionnement pourraient être une voie idoine pour prétendre y parvenir.

En second lieu, il faut s'intéresser au régime dérogatoire attaché à ces opérations de recomposition spatiale, prévu par l'article par l'article 7 de l'ordonnance n° 2022-489 du 6 avril 2022. Les collectivités territoriales identifiées ne pourront déroger à la loi Littoral que par l'intermédiaire de la conclusion d'un projet partenarial d'aménagement (PPA)⁴⁵⁹ avec l'État. Certes, la conclusion d'un PPA et, en conséquence, les dérogations pouvant être admises, ne sont pas conditionnées à l'élaboration d'une stratégie locale. Cependant, l'élaboration d'une stratégie locale pourrait apparaître comme fortement conseillée, si ce n'est comme une condition de fait, pour la conclusion d'un PPA. La raison est à trouver dans

⁴⁵⁷ Une telle logique existe concernant la stratégie nationale de gestion du risque inondation. V. Art. L. 566-5 C. env. : le préfet doit se fonder sur la stratégie nationale de gestion du risque inondation pour décliner les critères nationaux de sélection des territoires dans lesquels il existe un risque d'inondation important.

⁴⁵⁸ Ordo. n° 2022-489 du 6 avril 2022 relative à l'aménagement durable des territoires littoraux exposés au recul du trait de côte.

⁴⁵⁹ Il est à noter que 3 PPA avaient été antérieurement conclus pour permettre des opérations de recomposition littorale, par ex. sur la commune de Lacanau. V. Ministère de la transition écologique, *Évaluation à mi-parcours du 2^{ème} plan national d'adaptation au changement climatique (2018-2021)*, p. 57.

l'esprit de l'outil que constitue le PPA. Instrument conventionnel, il suppose que l'État ait la volonté de permettre d'accompagner et de financer la réalisation de ces opérations de relocalisation, tout en permettant à celui-ci de s'assurer de la cohérence de l'opération⁴⁶⁰. Mais c'est également l'État, par l'intermédiaire du préfet, qui accordera le bénéfice de ces dérogations⁴⁶¹. Si, juridiquement, rien ne s'oppose à ce que l'État autorise ces projets en dehors de toute stratégie locale, il est fort probable que ce dernier soit plus enclin à permettre ces projets lorsqu'ils s'inscriront dans le cadre de référence qu'il a fixé dans la stratégie nationale, et qu'ont vocation à mettre en œuvre les stratégies locales. De ce fait, l'élaboration d'une stratégie locale permettrait de favoriser la conclusion d'un PPA, et donc de conduire à des dérogations à la loi Littoral.

Bien entendu, le droit souple ne déroge pas au droit dur et, en cela, il n'a pas pour effet de remettre en cause « *la centralité du droit dur* »⁴⁶². Cependant, y recourir permet de faciliter les dérogations au droit dur, dérogations qui ne sont rien d'autre qu'une forme d'assouplissement d'une règle impérative⁴⁶³. Si l'urbanisme dérogatoire est une notion connue⁴⁶⁴, c'est ici le droit souple qui participe à l'assouplissement du droit dur, caractéristique qui peut conférer aux stratégies une attractivité supplémentaire dans la gestion du trait de côte.

Mais derrière cette souplesse normative, c'est également l'objectif d'un assouplissement des rapports entre l'État et les collectivités qui semble recherché, pouvant augurer une recomposition de leurs rapports dans la gestion du trait de côte.

SECTION 2. LA RECOMPOSITION DES RAPPORTS ENTRE L'ÉTAT ET LES COLLECTIVITES TERRITORIALES.

Le territoire littoral a toujours été en quête d'une méthode de gouvernance permettant d'appréhender de manière cohérente les nombreux enjeux qu'il porte. À ce titre, les stratégies nationale et locales de gestion intégrée du trait de côte peuvent ouvrir de nouvelles perspectives, augurant la « *redéfinition d'une nouvelle gouvernance territoriale où tout n'est pas encore écrit* »⁴⁶⁵. Cette redéfinition des rapports entre l'État et les collectivités territoriales au travers des stratégies n'est cependant pas sans ambivalence. En effet, si l'élaboration des stratégies, en particulier locales, conduit à une gestion partagée du recul du trait de côte (§ 1), préfigurant ainsi une forme de gouvernance fondée sur le volontarisme des acteurs concernés, l'État conserve néanmoins les moyens nécessaires pour diriger les collectivités territoriales vers la stratégie qu'il définit, révélant ainsi un autre courant de profondeur, celui d'une recentralisation latente de la gestion du recul du trait de côte (§ 2).

§ 1. La recherche d'une gestion partagée du recul du trait de côte.

L'architecture globale du système normatif constitué par les stratégies de gestion intégrée du trait de côte permet d'entrevoir la volonté de parvenir à une action conjointe de

⁴⁶⁰ CGEDD, IGA, IGF, *Recomposition spatiale des territoires littoraux*, mars 2019, p. 29.

⁴⁶¹ Art. L. 312-9 C. urba.

⁴⁶² Conseil d'État, *Le droit souple*, *op. cit.*, p. 100.

⁴⁶³ J.-C. Jobart, « Dérogation aux normes réglementaires : un pouvoir préfectoral », *AJCT* 2022, p. 72.

⁴⁶⁴ R. Noguellou, « Le droit de l'urbanisme dérogatoire », *RDI* 2020, p. 15.

⁴⁶⁵ L. Mineo-Kleiner, C. Perherin, C. Meur-Férec, C. Noûs, art. préc., p. 64.

l'État et des collectivités territoriales lorsque ces dernières sont confrontées au recul du trait de côte.

Cette volonté se déduit en premier lieu du partage entre l'État et les collectivités territoriales de la compétence quant à l'élaboration des stratégies. S'il revient à l'État d'adopter la stratégie nationale, seules les collectivités territoriales ont compétence pour la décliner au niveau local⁴⁶⁶. La loi apporte ici une précision qui ne pouvait être déduite des pratiques administratives antérieures⁴⁶⁷. Qui plus est, cette compétence est partagée entre l'ensemble des collectivités territoriales. En effet, le législateur n'a pas, *a priori*, défini d'échelon pertinent de l'intervention institutionnelle au niveau local, préférant recourir au concept géomorphologique de « *cellule hydro-sédimentaire* »⁴⁶⁸. Si cette circonscription de l'action publique est désormais commune en matière de prévention et de gestion de phénomènes naturels⁴⁶⁹, dans la mesure où ces derniers ne coïncident pas avec les territoires administratifs⁴⁷⁰, il n'en reste pas moins que la compétence pour l'élaboration des stratégies locales se voit partagée, ou dispersée, entre l'ensemble des collectivités publiques. Non sans illustrer d'autres formes de territorialisation ou de fragmentation du droit, cette répartition peut certes augurer une concurrence ou une sédimentation des stratégies locales qui seront à l'origine de difficultés d'articulation lorsque plusieurs stratégies locales concerneront un même territoire. Cependant, cette répartition manifeste aussi la volonté d'un partage dans la définition et la déclinaison de la stratégie globale de gestion intégrée du trait de côte, autorisant l'émergence d'une « *responsabilité partagée entre l'État et les collectivités territoriales* »⁴⁷¹. Ce faisant, l'effectivité de ce système normatif suppose l'existence d'une action nécessairement conjointe de l'État et des collectivités territoriales. Qui plus est, le caractère facultatif quant à l'élaboration des stratégies locales suggère que cette responsabilité partagée est choisie. Or cette nécessité de double consentement pourrait être l'indice de l'esquisse de nouveaux rapports entre l'État et les collectivités territoriales, caractéristique qui n'est pas sans rappeler le critère essentiel⁴⁷² du modèle de semi-

⁴⁶⁶ Art. L. 321-16 C. env.

⁴⁶⁷ Des stratégies locales ont pu être adoptées tant par les autorités déconcentrées de l'État à l'échelon régional ou département (V. par exemple la stratégie régionale de gestion intégrée du trait de côte de la région Occitanie), que par des autorités décentralisées (V. par ex. la stratégie locale de gestion de la bande côtière de Lacanau), voire dans le cadre d'une élaboration conjointe au travers de la constitution d'un GIP (V. La stratégie régionale de gestion de la bande côtière pour le littoral aquitain).

⁴⁶⁸ Art. L. 321-13 A C. env. ; Ministère de l'Écologie, *Développer la connaissance et l'observation du trait de côte. Contribution nationale pour une gestion intégrée*, 2016, p. 12 : La cellule hydro-sédimentaire est définie comme un « *concept* » permettant « *d'identifier, à une échelle donnée, des compartiments du littoral qui peuvent être décrits et analysés de manière autonome sur le plan des transports sédimentaires* » et est considérée comme l'échelle pertinente de l'intervention publique.

⁴⁶⁹ Par ex. en matière de prévention du risque inondation, où les mesures sont normalement adoptées à l'échelle des bassins ou groupement de bassins. V. art. L. 566-1 et s. C. env.

⁴⁷⁰ J.-M. Pontier, « Quels territoires pertinents pour la prévention des risques ? », in *La décentralisation de l'environnement : territoires et gouvernance*, PUAM, 2006, p.197 (à propos du littoral).

⁴⁷¹ Stratégie nationale de gestion intégrée du trait de côte, programme d'action 2012-2015, p. 3.

⁴⁷² C. Eisenmann, *Cours de droit administratif*, Tome 1, 1982, rééd. LGDJ, 2014, p. 291.

décentralisation théorisé par Eisenmann, et qui se présente comme un modèle prenant place entre la décentralisation et de la centralisation⁴⁷³.

Cet élément suffit-il à voir dans l'élaboration et la mise en œuvre des stratégies l'émergence d'un nouveau rapport entre l'État et les collectivités territoriales en matière de gestion du trait de côte ? En soi, ce partage des compétences traduit seulement une « *division du travail* »⁴⁷⁴ qui suppose des actions, certes « *juxtaposées* »⁴⁷⁵, mais distinctes. De plus, ces stratégies ne sont pas, en elles-mêmes, la manifestation d'un quelconque « pouvoir » de décision. Or c'est bien dans le pouvoir de décision qu'il est possible de révéler la « semi-décentralisation », qui « *consiste à attribuer le pouvoir de poser des décisions (...) intéressant une circonscription territoriale, (...), conjointement à une autorité d'État et une autorité propre à cette circonscription* »⁴⁷⁶.

Néanmoins, en déplaçant quelque peu la focale pour s'intéresser, non pas à l'élaboration des stratégies elles-mêmes, mais à leurs effets dans la mise en œuvre des nouvelles obligations des communes identifiées en matière de planification urbaine, les stratégies locales peuvent mener à une action conjointe. Il suffit, une fois encore, de se tourner vers le conventionnement des stratégies locales prévu par l'article L. 321-16 du Code de l'environnement, dispositif dont l'enclenchement est laissé à l'initiative des communes identifiées⁴⁷⁷. La finalité de ces conventions est bien une action conjointe pour la gestion du trait de côte. Qui plus est, ces conventions semblent envisagées pour la mise en œuvre des nouvelles obligations en matière de planification urbaine, dans la mesure où elles doivent être conclues « *préalablement à la mise en œuvre des mesures* » prévues aux articles L. 122-22-1 et suivants du Code de l'urbanisme. Si le recours à la contractualisation pour permettre l'association de l'État aux collectivités territoriales n'est pas inédit en droit de l'urbanisme⁴⁷⁸, ce conventionnement des stratégies locales permet à tout le moins d'introduire un certain rapport d'interdépendance – *a minima* matériel dans la mesure où ces conventions porteront sur les « *moyens techniques et financiers* » – premier trait caractéristique du système de semi-décentralisation⁴⁷⁹.

Une autre illustration de l'influence des stratégies locales dans l'enclenchement d'une mise en œuvre conjointe des mesures relatives au recul du trait de côte peut être trouvée au travers des PPA conclus pour la réalisation des opérations de recomposition spatiale, dont la mise en œuvre peut être favorisée par l'élaboration d'une stratégie locale⁴⁸⁰. Instrument conventionnel, le PPA repose nécessairement sur une volonté commune d'action. De plus,

⁴⁷³ *Ibid.*

⁴⁷⁴ C. Eisenmann, *op. cit.*, p. 288.

⁴⁷⁵ *Ibid.*

⁴⁷⁶ *Ibid.*, p. 287.

⁴⁷⁷ Art. L. 321-16 C. env.

⁴⁷⁸ Les cahiers du GRIDAUH, *La contractualisation dans le droit de l'urbanisme*, n° 25, 2014.

⁴⁷⁹ C. Eisenmann, *op. cit.*, p. 292.

⁴⁸⁰ V. *supra*.

l'ordonnance du 6 mars 2022⁴⁸¹ permet l'introduction d'un certain degré d'égalité de pouvoir. Ainsi, le nouvel article L. 321-8 du Code de l'urbanisme prévoit que la délimitation des secteurs de relocalisation doit faire l'objet « *d'une délibération motivée du conseil municipal de chaque commune concernée* », qui n'est certes pas un pouvoir d'opposition. Aussi, les dérogations à la loi Littoral ne pourront être mises œuvre qu'après « *accord de l'autorité administrative compétente de l'État* ». Il est possible de voir ici une forme d'égalité de pouvoir, certes relative, au sens de la théorie de la semi-décentralisation en tant qu'« *aucune des deux autorités ne peut imposer sa volonté à l'autre* » faisant qu'« *aucune norme n'est créée si elles ne s'accordent pas et ne concourent pas à cet effet* »⁴⁸².

Si la recherche d'une action conjointe est sans aucun doute souhaitée et souhaitable, et justifie l'existence de processus normatifs qui permettent à cette double volonté de s'exprimer dans des rapports autres que ceux impliqués par la décentralisation et la centralisation, cet objectif ne peut masquer un contre-courant latent qui, à l'inverse, repositionne l'État au centre de ces stratégies.

§ 2. Une recentralisation latente ?

Au travers de la stratégie nationale, l'État tente, en première intention, de susciter l'adhésion des collectivités territoriales en matière de gestion du trait de côte. C'est d'ailleurs là le propre du droit souple, mais qui ne peut contraindre les collectivités territoriales à adopter les orientations de l'État. Est-ce à dire que l'État n'a pas les moyens de convaincre ou de contraindre les collectivités récalcitrantes ? Loin s'en faut. Ce dernier demeure le « maître du jeu » des rapports qui se nouent entre lui et les collectivités territoriales. Or, ce rôle lui permet de modifier les règles du jeu afin de conduire les collectivités territoriales vers la stratégie nationale. Le degré de contrainte de l'État variera seulement au regard du volontarisme des collectivités territoriales dans la prise en compte au sein de leur projet de territoire des considérations liées au recul du trait de côte.

La loi Climat et résilience ne prive nullement l'État de moyens contraignants permettant d'inscrire, bon gré mal gré, les collectivités territoriales au cœur de sa stratégie. En tout premier lieu, l'État est bénéficiaire d'une compétence exclusive pour identifier les communes devant adapter leur action en matière d'urbanisme. Certes, cette inscription est conditionnée par certains critères⁴⁸³, et le dispositif permet une inscription volontaire⁴⁸⁴. Mais rien ne semble s'opposer à l'inscription d'une commune contre sa volonté. Si celles-ci sont consultées, aucun pouvoir d'approbation de leur part n'est prévu. De plus, les pouvoirs

⁴⁸¹ Ordo. n° 2022-489 du 6 avril 2022 relative à l'aménagement durable des territoires littoraux exposés au recul du trait de côte.

⁴⁸² C. Eisenmann, *op. cit.*, p. 291.

⁴⁸³ V. la contribution de N. Hutten.

⁴⁸⁴ Art. L. 321-15 al. 3 C. env. : La liste « *peut être à tout moment être complétée à la demande d'une commune souhaitant adapter son action en matière d'urbanisme et sa politique d'aménagement* » au phénomène du recul du trait de côte. A ce titre, il est à noter que la première liste adoptée par le Décret n° 2022-750 du 29 avril 2022 inclus seulement les communes ayant délibéré favorablement à cette inscription. V. la note de présentation publiée à l'occasion de la consultation du public organisée sur le projet de décret. http://www.consultations-publiques.developpement-durable.gouv.fr/IMG/pdf/20220309_fiche-presentation-consultation-du-public-decret-liste.pdf

du préfet relatifs à l'entrée en vigueur des documents d'urbanisme, notamment du SCoT⁴⁸⁵, ou encore le pouvoir d'approbation du SRADDET⁴⁸⁶, pourront être un moyen pour l'État de veiller à l'inclusion des considérations liées au recul du trait de côte, si possible, dans le sens de la stratégie nationale. Aussi, dans le cadre des PPA, et c'est le jeu de l'égalité juridique précédemment évoquée, l'État a une faculté d'empêcher en étant le seul à pouvoir accorder le bénéfice des dérogations à la loi Littoral⁴⁸⁷.

Enfin, il n'est pas impossible que l'État mobilise sa compétence exclusive en matière de gestion du domaine public maritime pour limiter, voire neutraliser, les projets des collectivités territoriales déviant des orientations fixées par l'État, en particulier s'agissant des ouvrages de défense contre la mer. En effet, si la loi Climat et résilience dépossède l'État de la compétence pour élaborer les stratégies locales, rien ne s'oppose *a priori* à ce que les services de l'État élaborent des lignes directrices fondées sur la stratégie nationale pour procéder à l'instruction des demandes relatives à l'utilisation du domaine public maritime présentées par les collectivités territoriales, ou encore pour l'examen des demandes de dérogation à la loi Littoral dans le cadre des projets de recomposition spatiale. C'est en tout cas ce que peut suggérer le jugement du TA de Montpellier précité⁴⁸⁸. En l'espèce, il estime que la compétence de la Région pour fixer des objectifs en matière de gestion du trait de côte ne fait pas obstacle à ce que l'État « *élabore un cadre technique, en fonction de la vulnérabilité du trait de côte des différentes zones du littoral (...) pour apprécier l'éligibilité, aux subventions qu'il attribue, des travaux de protection du littoral envisagés, dans ces mêmes zones* », le TA ajoutant « *au surplus* » que cette gestion du domaine public maritime relève « *de la seule compétence de l'État* ». Certes, ces lignes directrices auront désormais un champ plus restreint, en tant qu'elles seront limitées à la mise en œuvre des compétences qui relèvent exclusivement de l'État. Cependant, l'on voit mal comment l'adaptation des territoires au phénomène du recul du trait de côte pourrait se faire sans inclure le domaine public maritime, impliquant une action de l'État. Or, la compétence de l'État pour la gestion du domaine public maritime peut être un moyen d'imposer indirectement, voire insidieusement, la stratégie étatique de gestion du trait de côte. D'ailleurs, l'actuelle stratégie nationale affiche clairement cette volonté, l'une des sous-actions visant à « *conditionner les financements de l'État à l'élaboration et à la mise en œuvre d'une stratégie locale de gestion du trait de côte partagée* »⁴⁸⁹.

Ces éléments conduisent à réinterroger la souplesse affichée des stratégies de gestion intégrée du trait de côte ou, du moins, la force des courants étatiques à l'égard de la liberté des collectivités territoriales dans la gestion du recul du trait de côte. Cette souplesse affichée

⁴⁸⁵ Art. L. 143-24 C. urba. concernant les SCOT et Art. L. 153-25 C. urba. concernant les PLU portant sur un territoire non couvert par un SCOT.

⁴⁸⁶ Art. L. 4251-7 CGCT : dans le cadre de cette approbation, le préfet s'assure de la conformité du SRADDET aux « intérêts nationaux ».

⁴⁸⁷ Art. L. 312-9 C. urba.

⁴⁸⁸ TA Montpellier, 21 mars 2021, *Cne de Vias*, n° 1905928.

⁴⁸⁹ Stratégie nationale de gestion du trait de côte, programme d'actions 2017-2019, p. 20.

pourrait n'être qu'une « *forme de politesse normative non moins directive en réalité* »⁴⁹⁰, guidant vers sur un « *rail normatif* »⁴⁹¹ imposé par l'État.

En tout état de cause, l'ensemble des nuances et ambivalences des effets induits par la consécration des stratégies de gestion intégrée du trait de côte par la loi Climat et résilience peuvent tout à la fois appuyer l'idée d'une figure d'un « *État creux* » ou, à l'inverse, d'un « *État rusé* »⁴⁹². Mais peut-être est-il aussi un « *État liquide* », figure institutionnelle du « *droit liquide* », un droit avant tout « *facilitateur dans un contexte de grande diversité normative et qui a tendance à revenir au principe de liberté* », mais qui peut « *changer brusquement d'état en fonction de la température ambiante, et devenir très rapidement du droit dur ou du droit gazeux* »⁴⁹³.

Propos conclusifs. Ce qui change lorsqu'il est décidé de « passer au droit »

Penser que la « *juridicisation* » de la transition écologique – issue de la loi Climat et résilience ainsi que des stratégies de gestion de la bande côtière – est exclusivement symbolique ou presque, c'est ignorer les conséquences importantes que ce changement emporte.

Cette « *juridicisation* » contribue d'abord, à coup sûr, à la constitution d'une réalité diamétralement opposée à celle qui prévalait jusqu'ici en matière de gestion du trait de côte. Les analyses juridiques de la SNGITC et des SLGITC ainsi que de la loi Climat et résilience révèlent que la norme et les institutions contribuent dans le domaine considéré à soutenir la mise en place d'un nouveau paradigme ou, tout au moins, d'un nouveau mode de gouvernement de la bande côtière, auquel le droit et les institutions donnent contenus et formes. Il s'agit là d'une normativité composée de « *droit souple* » et de « *droit dur* » qui suggère ou impose aux autorités locales de changer de modèle en matière de gestion du trait de côte, c'est-à-dire de passer d'un modèle « *non-soutenable* », marqué par le maintien voire même par l'extension de l'urbanisation dans des espaces menacés par la montée des flots ainsi que par la construction et le renforcement d'ouvrages de défense contre la mer, à une transition visant à assurer la recomposition spatiale des territoires menacés par l'élévation du niveau marin en vue de réduire la vulnérabilité des activités humaines à ce phénomène. Autrement dit, le droit met dorénavant en scène une réalité autre que celle qui prévalait jusqu'à présent. Il s'agit dorénavant :

- de « *limiter l'artificialisation du trait de côte* » ;
- d'anticiper « *la relocalisation des activités, des biens et des usages comme alternative à la fixation du trait de côte* » ;
- de « *réserver les opérations de protection artificialisant le trait de côte aux zones à forts enjeux et inscrire ces opérations dans des stratégies locales évaluant les*

⁴⁹⁰ N. Emeric, « *Droit souple + droit fluide = droit liquide. Réflexion sur les mutations de la normativité juridique à l'ère des flux* », *RIEJ* 2017/2, p. 21.

⁴⁹¹ *Ibid.*

⁴⁹² J. Caillosse, *Les « mises en scène » juridiques de décentralisation*, *op. cit.*, p. 149 : La figure de l' « *État creux* » permet de décrire un État qui « *perd volontairement de la substance, pour mieux affronter les tâches qu'appelle le redéploiement de l'action publique* », alors que la figure de l' « *État rusé* » consiste à voir dans la décentralisation « *une manœuvre du centre pour garder l'essentiel de la maîtrise des territoires* ».

⁴⁹³ N. Emeric, art. préc., pp. 15-16.

solutions alternatives et envisageant à plus long terme une relocalisation des activités et des biens, et un effacement des ouvrages de transition » ;

- de « privilégier les alternatives aux ouvrages de défense contre la mer et le développement des solutions d'adaptation fondées sur la nature ».
- de « protéger et restaurer les écosystèmes littoraux (zones humides, cordons dunaires, mangroves, récifs coralliens...) qui constituent des espaces de dissipation de l'énergie de la mer et contribuent à limiter naturellement l'impact des risques littoraux sur les activités et les biens » etc.

Il ressort parallèlement de l'analyse du droit et de son application que la norme est loin d'incorporer une transition écologique dogmatique, que d'aucuns n'hésiteraient pas à qualifier d'agressive, laquelle consisterait à passer, purement et simplement, d'un modèle « non-soutenable », marqué par le maintien voire même par l'extension de l'urbanisation dans des espaces menacés par la montée des flots ainsi que par la construction d'ouvrages de défense contre la mer, à une transition écologique visant à réduire de manière drastique la vulnérabilité des activités humaines à ce phénomène et à "renaturer" les espaces concernés. Rien n'est moins sûr. Il s'agit plutôt d'une transition écologique « souple » où le changement doit se faire de manière progressive, certaines activités humaines pouvant être maintenues tant que la sécurité des personnes et des biens est assurée. En outre, cette transition écologique « souple » considère que s'il faut anticiper la relocalisation des activités, des biens et des usages comme alternative à la fixation du trait de côte, elle admet parallèlement qu'il est toujours possible d'envisager des opérations de protection artificialisant le trait de côte dans des zones à forts enjeux, sous réserve d'envisager à plus long terme une relocalisation des activités et des biens, et un effacement des ouvrages de transition.

Si cette rhétorique juridique accueille et véhicule immanquablement une part de fiction – dès lors que l'on ne peut attendre du droit la copie conforme de la réalité dans laquelle il évoluera – celle-ci n'entame en rien la force matérielle du droit. Par la transfiguration des faits qu'ils accomplissent, les mots du droit créent, transforment et produisent incontestablement un autre réel dans le domaine considéré, et cela même si les données concrètes sont susceptibles d'infliger des démentis au droit, la norme appliquée n'étant pas toujours celle voulue par ces auteurs.

Ensuite, cette « juridicisation » de la transition écologique par la loi Climat et résilience et par les stratégies de gestion du trait de côte fait que la transition et la recomposition spatiale des territoires exposés à l'intrusion marine sont traitées dorénavant au regard et à l'aide de la loi commune. La question de la transition de ces territoires sort de la sorte des schémas politiques classiques et vient « déborder » le débat social et médiatique ainsi que les forces politiques et sociales traditionnelles. Les rapports sociaux, privés ou publics, interindividuels ou collectifs générés par l'idéologie de la "transition" prennent place dorénavant sur une autre « scène de référence », différente de celle où ils étaient jusqu'ici abordés, une scène neutre, « tenue pour juste », sur laquelle ces rapports sont appelés à être débattus, sinon réglés, à partir de prescriptions et de « références communes » fixées dans la loi et dans les stratégies dont s'agit. Ce discours juridique sert ainsi la communication sociale, stimule les échanges, favorise les mises en relation et fournit l'échelle des possibilités entre lesquelles il faudra choisir. Le droit remplit alors son office : « il est la référence commune rendant

possible le jeu codé des interprétations plausibles et la sélection de l'une d'entre elles »⁴⁹⁴. On voit par là que le lien social se transforme lorsqu'il devient juridique. Il y a là une plus-value du droit dans la mesure où ce lien n'est jamais naturellement ou originellement juridique : il le devient⁴⁹⁵.

Dans ces conditions – et c'est un autre effet du « passage au droit » – « chacun, acteur public ou privé, devient virtuellement justiciable, redevable de cette scène du "tenu pour juste" »⁴⁹⁶. Loin d'avoir les mains totalement libres, les services déconcentrés de l'État et les collectivités locales sont désormais tenus de se soumettre à une nouvelle ligne de conduite, à de nouvelles obligations juridiques, à de nouvelles règles, à des objectifs et des orientations renouvelés, mais aussi à un « droit souple » – composé de recommandations, de souhaits, de suggestions – au cœur duquel gît néanmoins « une composante impérative » ou, tout au moins, « une normativité spécifique »⁴⁹⁷. Cette inscription dans un espace public institué induit également « une forme salubre de distanciation » qui va contraindre les collectivités territoriales, les services déconcentrés de l'État, les représentants du monde économique et agricole, les associations de protection de l'environnement, les propriétaires à formuler leurs griefs et prétentions dans le langage formel de cette « loi » commune. Avec le « passage au droit », la transition ne relève donc plus exclusivement d'idées politiques, des rapports de force et des valeurs, elle se formalise. En amont, on s'inscrit dans l'ombre de la loi ; en aval, on cherche à la mettre en œuvre et à la respecter. L'idéologie primaire de la « transition » subsiste, mais elle devra dorénavant composer avec le droit sur cette scène du « tenu pour juste ».

Un autre effet significatif du « passage au droit » est que la relation personnelle sous-jacente « se dépersonnalise »⁴⁹⁸. Le lien entre l'État et les collectivités locales n'est plus seulement la relation « personnelle » entre l'État et la commune de Treffiat-Léchiagat, ou entre l'État et la commune de Biscarosse, mais « un lien abstrait entre des personnes fongibles, substituables, envisagées sous l'angle de leur statut et du rôle qu'elles occupent sur la scène juridique »⁴⁹⁹. Cette impersonnalité ne se caractérise pas seulement dans la justice elle-même, elle s'inscrit aussi dans les mots du Texte. C'est ainsi que la loi Climat et résilience applique de manière abstraite un régime spécifique aux « communes dont l'action en matière d'urbanisme et la politique d'aménagement doivent être adaptées aux phénomènes hydrosédimentaires entraînant l'érosion du littoral »⁵⁰⁰. La loi apporte ainsi à la relation sociale une infime distanciation qui rend possible la référence à une règle commune.

⁴⁹⁴ J. Caillosse, *Introduire au droit* : 3e éd., Montchrestien 1998, spéc. p. 68.

⁴⁹⁵ F. Ost, *A quoi sert le droit ? Usages, Fonctions, Finalités*, op. cit., p. 42.

⁴⁹⁶ op. cit., p. 42.

⁴⁹⁷ V. supra.

⁴⁹⁸ F. Ost, « A quoi sert le droit ? Usages, Fonctions, Finalités », op. cit., p. 43.

⁴⁹⁹ Ibid., p. 44.

⁵⁰⁰ C. env., art. L. 321-15. Ces communes, nous dit-on, sont « identifiées dans une liste fixée par décret », laquelle « est élaborée en tenant compte de la particulière vulnérabilité de leur territoire au recul du trait de côte, déterminée en fonction de l'état des connaissances scientifiques résultant notamment de l'indicateur national de l'érosion littorale mentionné à l'article L. 321-13 et de la connaissance des biens et activités exposés à ce phénomène ».

Enfin, le passage au droit s'accompagne d'autres effets qui ont été également mis en relief par François Ost⁵⁰¹. Cette situation nouvelle entraîne encore l'obligation d'avoir à justifier son comportement au regard des principes, des recommandations, des objectifs et des orientations édictés par la SNGITC et les SLGITC, mais aussi au regard des prescriptions fixées dans la loi et, de manière plus générale, au regard de cette « scène du tenu pour juste ». L'État est par exemple tenu d'élaborer une stratégie nationale de gestion intégrée du trait de côte et les intercommunalités doivent délimiter dans les documents graphiques des plans locaux d'urbanisme les zones exposées au recul du rivage. Le passage au droit présente également l'avantage pour l'ensemble des acteurs concernés par la gestion du trait de côte – DREAL ; DDTM ; services de l'État en charge de la délivrance des autorisations auxquelles sont soumis la construction et le renforcement des ouvrages de défense contre la mer ; communes ; intercommunalités ; départements ; régions ; ONF ; BRGM ; Parcs naturels régionaux ; Conservatoire du littoral ; chambres consulaires ; associations de protection de l'environnement ; comités citoyens ; propriétaires ; contribuables ; associations syndicales autorisées ; gestionnaires des ouvrages de défense contre la mer⁵⁰² – de pouvoir puiser dans cette scène du tenu pour juste, en contrepartie, d'inépuisables ressources justificatrices et légitimatrices. Les services déconcentrés de l'État pourront ainsi tirer parti de la stratégie nationale pour nombre d'orientations, d'objectifs, de mesures aux fins de faire en sorte que les idées de la transition écologique s'incarnent dans les stratégies locales et, de manière plus générale, dans la gestion locale des effets de l'érosion côtière et, plus particulièrement, dans la gestion des digues à la mer. C'est ainsi que, par exemple, le préfet de Loire-Atlantique n'a pas hésité à s'appuyer sur le projet de stratégie locale de CapAtlantique et Saint-Nazaire agglomération pour justifier son refus d'autoriser la construction d'un enrochement sur la plage de Brambel, située à Piriac-sur-Mer, et cela en indiquant que ledit projet ne tolérerait que les modes doux de protection⁵⁰³. Pareillement, pour conclure à la légalité du refus du préfet de délivrer une autorisation de travaux concernant la construction d'un ouvrage de défense contre la mer, la Cour administrative de Toulouse souligne qu'un tel refus paraît d'autant plus justifié que la stratégie régionale de gestion intégrée du trait de côte prévoit précisément de ne pas construire de nouveaux ouvrages de protection dure dans cette zone afin de ne pas perturber le travail sédimentaire par une artificialisation supplémentaire du littoral.

Au lendemain du passage au droit, on le voit, la transition des territoires exposés à la montée de la mer n'est plus tout à fait ce qu'elle était. Il faudra désormais se placer sur une autre scène, celle de la loi et de manière plus générale du droit, pour justifier et rendre acceptable les mesures qui seront prises en vue d'assurer la transition des territoires dont s'agit.

Ainsi, ce « passage au droit » fait qu'il existe désormais pour les autorités décentralisées et les autorités déconcentrées de l'État en charge de la gestion intégrée du trait de côte l'obligation – mais également pour les autres acteurs concernés par cette gestion – d'avoir à justifier de leur comportement au regard de cette nouvelle donne juridique, sous le contrôle du Juge. Cette même configuration juridique présente l'avantage pour les autorités publiques de permettre à celles-ci d'y puiser, en contrepartie, d'inépuisables ressources justificatrices

⁵⁰¹

⁵⁰² Cette liste n'est pas, bien sûr, exhaustive.

⁵⁰³ Patricia Bigot, « Les riverains de cette plage de Loire-Atlantique ont payé les travaux contre l'érosion côtière », 8 février 2024, L'écho de la presqu'île guérandaise et de Saint-Nazaire.

et légitimatrices. Autrement dit, les autorités publiques devront désormais argumenter au regard d'une norme à laquelle il est convenu de se tenir, laquelle leur dicte de prendre en compte la transition écologique lorsqu'ils assurent la gestion intégrée du trait de côte. À l'inverse, tant que leur comportement reste, peu ou prou, dans le cadre de cette norme ou de cette référence commune, elle les met efficacement à l'abri de toute mise en cause. La puissance publique peut ainsi chercher dans cette configuration juridique la légitimité des actions entreprises, lesquelles sont toujours menacées. On voit ainsi le rapport social se transformer lorsqu'il devient juridique. Il y a une « plus-value » dans ce passage de la transition écologique au droit. La décision de déformaliser cette relation sociale, de se « passer du droit » en la matière et de revenir à la simple idéologie présenterait l'inconvénient majeur de se priver de garanties juridiques, procédurales ou substantielles et, plus encore, de s'exposer à la loi du plus fort, c'est-à-dire à la loi de celui qui est plus préoccupé par les profits financiers immédiats que procure l'urbanisation des bords de mer que par l'adaptation de ces territoires fragiles et convoités aux effets du réchauffement climatique, cette « transition » étant de nature à tarir la manne financière issue de la construction de résidences « les pieds dans l'eau ».

Partie II. Les instruments juridiques spécifiques à la mise en œuvre de la transition écologique

Introduction

Pour assurer la transition écologique, le droit ne se borne pas à fixer un nouveau cap à la gestion intégrée du trait de côte – lequel est fixé, on l’a vu, dans la SNGITC et dans les SLGITC – il instaure également au profit des collectivités publiques différents instruments juridiques dans le but de favoriser la réalisation matérielle de projets de recomposition spatiale des territoires menacés par la montée de la mer.

1° L’insertion dans l’ordre juridique

À l’évidence, ces instruments s’insèrent dans un ordre juridique existant avec lequel ils composent. En effet, s’il n’y a pas à proprement parler un « droit de la transition écologique » il y existe, en revanche, une appréhension juridique des territoires exposés au recul du trait de côte mêlant, de manière accessoire, le domaine public maritime naturel de l’État et, de manière principale, les territoires qu’administrent les communes et les intercommunalités littorales. La zone ainsi concernée est soumise « à une dose massive de droit ». Il y a profusion de règles, par suite d’une accumulation de textes de toute sorte, les deux derniers en date étant la loi Climat et résilience du 22 août 2021 et l’ordonnance n° 2022-489 du 6 avril 2022.

Si les territoires exposés à l’avancée de la mer apparaissent comme des grands consommateurs de droit, c’est parce qu’il s’agit là d’une zone géographique très particulière, à la croisée de l’océan et de la terre, mais aussi d’un espace qui subit une pression anthropique particulièrement forte, laquelle génère moult conflits d’occupation et d’intérêts, la propriété privée immobilière et le développement économique de la bande côtière entrant régulièrement en conflit avec la nécessité de préserver l’environnement et, plus récemment, de protéger les populations et les biens face aux risques liés à l’érosion côtière et aux submersions marines. D’où, comme on l’a vu à l’occasion de la discussion de la loi Climat et résilience mais aussi lors des débats autour des propositions de loi ayant précédé ce texte, une demande sans cesse renouvelée de régulation juridique et une production intarissable de textes en tout genre.

Cette « place à part », combinée à la circonstance que le littoral fait partie de ces lieux où l’affectif et le fantasme se mêlent au matériel font que ces territoires sollicitent en même temps plusieurs disciplines juridiques et, au sein même desdites disciplines, bon nombre de dispositifs juridiques. Classiquement, on y trouve les règles relatives au domaine public maritime naturel. Là n’est pas l’essentiel. De plus en plus, le droit de l’urbanisme est également mobilisé : droit de la planification urbaine, autorisations d’urbanisme, servitude de passage des piétons sur le littoral, règles nationales issues de la loi Littoral, espaces naturels sensibles du département et, désormais, droit de préemption pour l’adaptation des territoires au recul du trait de côte, urbanisme contractuel avec les projets partenariaux d’aménagement. Le droit de l’environnement n’est pas en reste dès lors que les territoires littoraux font l’objet de différentes protections environnementales. Les unes visent à assurer la préservation de la biodiversité et des paysages alors que les autres intéressent la protection des populations et des biens contre les risques d’érosion côtière et de submersion marine, comme les plans de prévention des risques littoraux et l’expropriation pour risques naturels.

C'est également dans le Code de l'environnement que sont codifiées les règles qui gouvernent les stratégies de gestion du trait de côte.

Cet ensemble de règles peut certes être perçu comme une unité juridique dans la mesure où lesdites règles ont en commun d'être applicables à un territoire donné. Il n'empêche que cette unité ne va pas au-delà du territoire sur lequel ce corpus juridique a vocation à s'appliquer. Pour le reste, les dispositions dont s'agit sont loin d'obéir à une seule et même rationalité, ce qui rend d'autant plus difficile d'y intégrer l'idée même de transition écologique. En effet, si certaines normes sont perçues comme autant d'initiatives à de possibles aménagements du linéaire côtier, d'autres sont en revanche reçues comme de véritables obligations à la conservation des lieux en l'état. D'autres dispositions visent, quant à elles, à concilier les premières avec les secondes. On voit ainsi la difficulté à intégrer la doctrine de la transition écologique dans cet archipel de normes ambiguës, sauf à considérer que le droit de la transition écologique est lui-même porteur de cette ambivalence, et cela en portant en lui de quoi servir en même temps des intérêts potentiellement contradictoires, de jouer sur les deux tableaux, celui de ceux qui veulent aménager et urbaniser les zones exposées au recul du trait de côte – le risque étant pour demain... – et ceux qui veulent surtout protéger les côtes de toute artificialisation. La transition écologique apparaîtrait ainsi comme une nébuleuse, riche de virtualités contradictoires.

2° L'apport essentiel de la loi Climat et résilience du 22 août 2021

Le chapitre V de la loi du 22 août 2021 « Climat et résilience », intitulé « adapter les territoires aux effets du dérèglement climatique », ainsi que l'ordonnance n° 2022-489 du 6 avril 2022 relative à l'aménagement durable des territoires littoraux exposés au recul du trait de côte⁵⁰⁴ répondent à un contexte particulier. Alors que l'attractivité du littoral n'a jamais été aussi forte et que ce territoire subit une pression foncière jamais égalée – la construction y étant trois fois plus élevée que la moyenne nationale – la tempête Xynthia, comme l'effondrement inéluctable de l'immeuble le « Signal » à Soulac-sur-Mer ont révélé la vulnérabilité des populations et des biens vis-à-vis des risques de submersion marine et d'érosion côtière. Il n'est donc pas surprenant qu'avec ces deux textes, l'État ait cherché à mettre en place une politique ambitieuse de recomposition spatiale des territoires menacés par la montée des eaux, confirmant ainsi, si besoin était, que le littoral est par sa nature même « un grand consommateur de droit »⁵⁰⁵. La force de ce dernier tient ici aussi, on le voit, à sa capacité à appréhender un horizon nouveau et à produire des règles spécifiques et singulières en vue d'adapter le droit de l'urbanisme à un phénomène naturel tout en redistribuant les pouvoirs entre l'État et les collectivités locales dans le domaine considéré.

Il s'agira dans les développements qui suivent de prendre une première mesure de ces instruments juridiques nouveaux ou améliorés qui concernent la gestion du trait de côte ainsi que la transition écologique des territoires menacés par la montée de la mer. En effet, cette configuration juridique vise non pas seulement à réduire la vulnérabilité des personnes, des biens et des activités à cet aléa naturel, mais aussi à mettre en place un nouveau mode d'aménagement et de protection du littoral plus « transi-compatible ». Les règles dont s'agit illustrent ainsi, à leur manière, différents phénomènes qui accompagnent la mise en place de politiques nécessitant une régulation d'ensemble.

⁵⁰⁴ Cette ordonnance a été prise sur la base de l'article 248 de la loi Climat et résilience.

⁵⁰⁵ J. Caillosse, Qui a peur du droit du littoral ? RJE 1993, n° 4, p. 515.

a) Le renforcement des sources formelles du droit.

Alors que depuis 2012 les politiques engagées dans le domaine considéré étaient fondées, pour l'essentiel, sur les recommandations de la stratégie nationale de gestion du trait de côte – adoptée par le ministre de l'Environnement le 2 mars 2012 – ainsi que sur un plan d'actions expérimental visant la relocalisation des activités et des biens menacés⁵⁰⁶, la loi Climat et résilience intègre ou bouleverse bon nombre de ces dispositifs qui relevaient jusqu'à présent de la simple doctrine administrative. Le droit en question bénéficie donc désormais de l'autorité symbolique qui s'attache à la loi alors qu'auparavant il souffrait d'une juridicité pour le moins élémentaire ou, en tout cas, des plus incertaines.

b) La segmentation du droit

Une fois de plus, un texte législatif prend acte ici de la diversité des situations locales montrant de la sorte qu'un État, représenté traditionnellement comme unitaire, peut s'accorder avec une législation fondée sur l'identification de particularismes territoriaux⁵⁰⁷. Au demeurant, les dispositions en cause s'appliquent uniquement aux littoraux concernés par les risques d'érosion côtière, ces territoires devant être clairement identifiés par un décret après avis des communes intéressées⁵⁰⁸. D'aucuns ne manqueront pas de voir là, d'emblée, une atteinte à la décentralisation dès lors que l'identification des territoires dont l'action en matière d'urbanisme doit être adaptée à la montée des eaux résulte de l'État centralisé et non de la seule volonté des communes ou, en d'autres mots, de la libre administration des collectivités territoriales. Ces dispositions permettent ainsi au gouvernement, pour des motifs impérieux d'intérêt général, de tenir en échec la libre volonté des communes qui seraient tentées de nier la vulnérabilité de leur territoire.

Cette appréhension différenciée de territoires essentiellement urbanisés – ce qui explique leur sensibilité toute particulière au regard du risque – a amené concomitamment le législateur à adopter un droit dérogatoire par nature, exclusivement dédié à la gestion du recul du trait de côte, ledit droit se traduisant par l'instauration d'institution⁵⁰⁹, de règles⁵¹⁰, de stratégies⁵¹¹, de conventions⁵¹², de prérogatives de puissance publique⁵¹³, de dérogations

⁵⁰⁶ Les cinq expérimentations sur la relocalisation des activités concernaient le site de Vias, le site d'Ault, le site de la plaine du Ceinturon, le site porté par le GIP littoral aquitain avec les communes de Lacanau, la Teste-de-Buche et Labenne, les sites de Bovis et de Pointe-à-Bacchus portés par la ville de Petit-Bourg en Guadeloupe.

⁵⁰⁷ M. R. Tercinet en soulignait déjà l'importance en 1985, s'agissant de la loi montagne (Avant-propos. La loi sur le développement et la protection de la montagne, RFDA 1985, p. 459). V. également en ce sens, J.-Cl. Hélin et R. Hostiou, Avant-propos. La loi du 3 janvier 1986 relative à l'aménagement, la protection et la mise en valeur du littoral, RFDA 1986, p. 675).

⁵⁰⁸ C. env., art. L. 321-15, issu de l'article 239 de la loi « Climat et résilience ». V. Décret n° 2022-750 du 29 avril 2022 établissant la liste des communes dont l'action en matière d'urbanisme et la politique d'aménagement doivent être adaptées aux phénomènes hydro-sédimentaires entraînant l'érosion du littoral, JO, 30 avril 2022.

⁵⁰⁹ Conseil national de la mer et des littoraux (C. env. art. L. 219-1).

⁵¹⁰ Ces règles touchent à la planification urbaine, aux autorisations d'urbanisme, au droit de préemption.

⁵¹¹ Stratégie nationale de gestion intégrée du trait de côte (C. env., art. L. 321-13). – Stratégies locales de gestion intégrée du trait de côte (C. env., art. L. 321-16).

⁵¹² Convention conclue entre l'État et les collectivités territoriales concernées (C. env., art. L. 321-16 al. 3).

⁵¹³ Droit de préemption pour l'adaptation des territoires au recul du trait de côte.

« insidieuses » aux dispositions des plans de prévention des risques littoraux ou encore de dérogations exceptionnelles à la loi Littoral pour relocaliser des constructions menacées par le phénomène d'érosion⁵¹⁴. De même, différentes normes nationales touchant les domaines les plus divers et intéressant le droit de l'urbanisme et le droit de l'environnement sont ajustées pour tenir compte des conséquences de l'avancée des rivages de la mer. Il en va ainsi, pour prendre un seul exemple, des dispositions qui renforcent l'obligation pour le propriétaire d'informer l'acheteur ou le locataire du risque d'érosion côtière⁵¹⁵, l'idée sous-jacente à ces dispositions étant de permettre une meilleure information des personnes concernées mais aussi une prise en compte de ce phénomène dans les prix de marché immobilier.

Cette approche semble d'autant plus singulière qu'en adoptant une vision différenciée des territoires le Parlement est conduit, dans le même temps, à faire de l'érosion côtière un risque « complètement à part » qui peut ainsi être appréhendé non plus seulement par les plans de prévention des risques, mais aussi par les plans locaux d'urbanisme. Autrement dit, si le recul du trait de côte est pris en compte par le « droit commun », force est cependant d'admettre que la loi appréhende l'élévation du niveau de la mer surtout comme un risque spécifique – dans la mesure où il serait possible de prévoir son occurrence – nécessitant un régime juridique « sur mesure », bien différent au final de celui applicable aux autres risques.

Il s'agit enfin de se savoir si cette « segmentation du droit » n'est pas de nature également à mettre à rude épreuve l'idéal de clarté de la norme⁵¹⁶.

c) Le « renouvellement » de l'État

Certes, l'on retrouve ici « l'État-commandeur », certaines dispositions de la loi imposant par exemple aux pouvoirs publics de mettre en place une stratégie nationale de gestion intégrée du trait de côte, ou encore aux communes d'élaborer une carte locale d'exposition de leur territoire au recul du trait de côte et de délimiter dans les PLU les zones exposées à l'érosion côtière, ce qui, immanquablement, a pour effet de limiter la marge de liberté d'action des autorités décentralisées. Mais là n'est pas l'essentiel. La loi consacre également d'autres formes d'interventions étatiques plus singulières où, dans un contexte de décentralisation, l'État, garant de l'intérêt général, apparaît comme « négociateur, expérimentateur, et partenaire »⁵¹⁷, voire même participe au pouvoir de décision conjointement avec les élus locaux.

C'est dans cette perspective qu'ont été instaurés le Conseil national de la mer et des littoraux ou encore les stratégies locales de gestion intégrée du trait de côte. Ces dernières, qui doivent mettre en œuvre les principes définis au niveau national en la matière, permettent une « contractualisation territoriale », l'État et les collectivités locales étant incités à conclure des conventions dont l'objet est d'établir la liste des moyens techniques et financiers mobilisés par les deux parties pour accompagner les actions de gestion du trait de

⁵¹⁴ V. aussi, L.-J. Chapuisat, Le droit administratif à l'épreuve de l'urbanisme dérogatoire, AJDA 1974, p. 3.

⁵¹⁵ C. env., art. L. 125-5.

⁵¹⁶ A. Flüchiger, Le principe de clarté de la loi ou l'ambiguïté d'un idéal, Cahiers du Conseil constitutionnel, n° 21, Dossier : La normativité, Janvier 2007. – V. aussi, Conseil d'État, Rapport public, 2006, Sécurité publique et complexité du droit, Paris, La Documentation française, 2006.

⁵¹⁷ Conseil d'État, Le droit souple, Étude annuelle 2013, p. 190.

côte⁵¹⁸. En associant ainsi l'État, les collectivités locales, mais aussi la communauté scientifique, les acteurs socio-économiques, les associations de protection de l'environnement, ces nouveaux espaces d'expression facilitent les échanges entre les acteurs concernés tout en fournissant à ces derniers un "lexique" dans lesquels ils pourront puiser « pour légitimer leur choix, ennoblir leurs intérêts ou les causes qu'ils cherchent à promouvoir »⁵¹⁹.

C'est également dans cette perspective que l'adoption de certaines décisions requiert l'accord combiné de l'État et des collectivités territoriales. Il en va ainsi s'agissant de l'abrogation des dispositions relatives à l'érosion côtière qui ont déjà été fixées dans les plans de prévention des risques littoraux. La loi instaure ici une procédure « bicéphale », lourde et complexe, impliquant l'institution d'un système de double consentement entre élus locaux et représentant de l'État : le préfet, qui a le dernier mot, n'étant amené à abroger les dispositions dont s'agit que pour autant que la commune ait au préalable modifié son PLU pour y faire figurer les zones exposées à l'érosion côtière. Un tel mécanisme institutionnel croisé ou à double détente soulève bien des questions de droit, dont celle de savoir si ce dispositif ne peut pas être rapproché du type de situation pour lequel le professeur Eisenmann parle de « semi-décentralisation », même si c'est à l'État – et à lui seul – que la loi confie le pouvoir d'abroger les dispositions dont s'agit⁵²⁰.

On voit par là que l'analyse d'une configuration juridique concernant une politique sectorielle peut être de nature à enrichir l'étude du concept de décentralisation, voire même à faire « bouger les lignes » de la doctrine traditionnelle en la matière, et cela en nous faisant regarder autrement les agencements territoriaux de l'Administration⁵²¹. En descendant ici au plus près de l'expérience juridique, on s'aperçoit de la difficulté à faire tenir le tout des rapports institutionnels dans le cadre classique offert par la seule opposition « centralisation/décentralisation », la structure de l'Administration en charge de la gestion du trait de côte apparaissant au contraire comme un montage juridique des plus sophistiqués dont la seule description met la doctrine à l'épreuve⁵²². Le système traditionnel de représentation entre centralisation et décentralisation peut ainsi s'avérer aveugle, pour une part du moins, à la micro-administration, c'est-à-dire, dans le cas présent, aux manières dont se prennent les décisions relatives à la gestion du trait de côte.

L'étude de cette configuration juridique – qui ne prétend pas épuiser la lecture de la loi – doit permettre de prendre une première mesure d'un droit qui tend à faire advenir une recomposition spatiale et une transition écologique de territoires « à part », lesquels sont à la fois conditions et fins de l'action publique. Ce droit, qui se caractérise par sa grande variété, mérite d'autant plus l'attention qu'il ne s'agit pas là seulement d'un droit qui

⁵¹⁸ C. env., art. L. 321-16 al. 3.

⁵¹⁹ J. Caillosse, Les "mises en scène" juridiques de la décentralisation. Sur la question du territoire en droit public français, LGDJ, coll. « Droit et société », 2009, n° 52, p. 17.

⁵²⁰ Ch. Eisenmann, Centralisation et décentralisation : principes d'une théorie juridique, LGDJ 1948.

⁵²¹ Sur ce type d'approche plus sectorielle, sinon « microscopique » pour analyser le concept de décentralisation, V. J. Caillosse, La décentralisation comme objet d'analyse juridique. Les leçons de Charles Eisenmann, in Mélanges en l'honneur de J.-C. Douence, La profondeur du droit local, Dalloz, 2006 ; Les "mises en scène" juridiques de la décentralisation. Sur la question du territoire en droit public français, op. cit., spéc. p. 71.

⁵²² Ibid.

« ordonne, prescrit ou interdit », selon la formule de Portalis : il fixe également, on l'a vu plus haut, un « droit souple » – par le biais des stratégies de gestion intégrée du trait de côte – qui, dans le contexte particulier de la décentralisation, constituent autant d'incitations à mieux adapter la décision au contexte local. C'est bel et bien cette configuration juridique qui va désormais servir de repère quand ce n'est pas de socle à la gestion publique du recul du trait de côte et cela « en stimulant les échanges, en favorisant les mises en relation et en fournissant l'échelle des possibilités entre lesquelles il faudra choisir »⁵²³.

Titre Préliminaire. Champ d'application de la loi Climat et résilience. Un droit segmenté

L'une des singularités de la loi Climat et résilience tient au fait que les instruments juridiques qu'elle institue au profit des collectivités territoriales et de l'État – aux fins de leur permettre d'assurer la recomposition spatiale et la transition écologique des territoires menacés par la montée de la mer – ne peuvent être mobilisés que sur les territoires « des communes dont l'action en matière d'urbanisme et la politique d'aménagement doivent être adaptées aux phénomènes hydrosédimentaires entraînant l'érosion du littoral », ces communes devant être « identifiées dans une liste fixée par décret »⁵²⁴. Autrement dit, seules ces « communes listées » :

- sont tenues de délimiter dans les plans locaux d'urbanisme les zones exposées au recul du trait de côte ;
- peuvent exercer le droit de préemption pour l'adaptation des territoires au recul du trait de côte ;
- peuvent souscrire avec l'État une convention, dénommée « projet partenarial d'aménagement » pour assurer la recomposition spatiale et la transition de leur territoire.

L'inscription des communes sur la liste établie par décret présente donc un enjeu important dans la mesure où cette inscription conditionne l'application de la loi et la mise en œuvre de la transition écologique. L'étude s'est donc intéressée à la façon dont ces règles ont été appliquées par l'État et les communes. Cette approche a permis de constater que, pour les raisons ci-dessous analysées, la façon dont ces règles ont été mises en œuvre a contribué à freiner l'application de la loi Climat et résilience et, par là même, la transition écologique des territoires.

C'est ce qui ressort des entretiens réalisés avec les services déconcentrés de l'État et certaines intercommunalités :

- Direction des risques naturels, Département de la prévention des risques naturels, DREAL d'Occitanie ;
- Service aménagement du territoire ouest, DDTM de l'Hérault ;
- Unité Risques et Gestion de Crise ; DDTM Vendée ;
- Service risques naturels, DREAL Pays de la Loire ;
- Service Transports et Risques, DDTM Loire-Atlantique ;
- Saint-Nazaire Agglo ;

⁵²³ J. Caillousse, *Introduire au droit*, Montchrestien, 3^{ème} éd., 1998, p. 69.

⁵²⁴ C. urb., art. L. 321-15.

- Jordan DARTIER, Maire de Vias.

Chapitre I. L'article L. 321-15 du Code de l'environnement

La loi Climat et résilience prend acte de la diversité des situations locales, ce texte montrant de la sorte qu'un État, représenté traditionnellement comme unitaire, peut s'accorder avec une législation fondée sur l'identification de particularismes territoriaux. En effet, les dispositions relatives à la gestion du recul du trait de côte, fixées dans le chapitre V de cette loi, ne s'appliquent que sur le territoire des communes les plus vulnérables à l'érosion côtière, lesdites communes étant identifiées par décret⁵²⁵.

Chapitre II. Les décrets établissant la liste des communes vulnérables

Après avoir analysé l'article L. 321-15 de code de l'environnement sur la base duquel ont été pris les décrets dont s'agit, l'étude s'est attachée à montrer la façon dont ces dispositions ont été appliquées par l'État et « reçues » par les communes et les intercommunalités intéressées.

SECTION 1. LE DECRET N° 2022-750 DU 29 AVRIL 2022

Aux termes de l'article L. 321-15 du code de l'environnement, issu de la loi Climat et résilience du 22 août 2021 :

« Les communes dont l'action en matière d'urbanisme et la politique d'aménagement doivent être adaptées aux phénomènes hydrosédimentaires entraînant l'érosion du littoral sont identifiées dans une liste fixée par décret. Cette liste est élaborée en tenant compte de la particulière vulnérabilité de leur territoire au recul du trait de côte, déterminée en fonction de l'état des connaissances scientifiques résultant notamment de l'indicateur national de l'érosion littorale mentionné à l'article L. 321-13 et de la connaissance des biens et activités exposés à ce phénomène.

Cette liste est établie après consultation des conseils municipaux des communes qu'il est envisagé d'y faire figurer et avis du Conseil national de la mer et des littoraux et du comité national du trait de côte.

Elle est révisée au moins tous les neuf ans. Elle peut à tout moment être complétée à la demande d'une commune souhaitant adapter son action en matière d'urbanisme et sa politique d'aménagement aux phénomènes hydrosédimentaires entraînant l'érosion du littoral, sous réserve de l'avis favorable de l'autorité compétente dont elle est membre mentionnée, selon le cas, au 1° de l'article L. 153-8 ou à l'article L. 163-3 du code de l'urbanisme et de l'établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre dont elle est membre lorsqu'il n'est pas cette autorité.

Les communes mentionnées au premier alinéa du présent article sont soumises au paragraphe 3 de la sous-section 3 de la section 1 du chapitre Ier du titre II du livre Ier du code de l'urbanisme ».

⁵²⁵ Ainsi, aux termes de l'article L. 321-15 du Code de l'environnement, issu de l'article 239 de la loi Climat et résilience : « Les communes dont l'action en matière d'urbanisme et la politique d'aménagement doivent être adaptées aux phénomènes hydrosédimentaires entraînant l'érosion du littoral sont identifiées dans une liste fixée par décret ».

Ces dispositions confirment qu'avec la loi Climat et résilience du 22 août 2021, le législateur prend acte de la diversité des situations locales. Il appartient à un décret de lister les communes les plus vulnérables au recul du trait de côte et, plus précisément, d'identifier celles dont l'action en matière d'urbanisme et la politique d'aménagement doivent être adaptées en raison de phénomènes hydrosédimentaires entraînant l'érosion du littoral. Ici, il revient au décret de lister non pas l'ensemble des communes les plus vulnérables au recul du trait de côte mais seulement celles dans lesquelles les activités humaines sont le plus impactées par ce phénomène naturel. Aussi les communes ont-elles été pré-sélectionnées par les services de l'État en fonction des biens immobiliers et des activités économiques ou des activités agricoles – en particulier, celles présentes dans les polders – exposés au risque.

Si l'on admet que la loi donne aux autorités locales de nouveaux outils pour assurer la recomposition spatiale des territoires littoraux et pour en assurer la transition écologique, le moins que l'on puisse dire est que l'application des dispositions de la loi par le gouvernement ne répond qu'imparfaitement aux canons de la transition écologique, lesquels laisseraient entrevoir que cette transition passerait par « un nouveau mode de production du droit ». En effet, dans le cas présent, l'application du droit dont s'agit – qui confère à l'État central, et à lui seul, le pouvoir de décider de manière unilatérale quelles sont les communes impactées par l'érosion côtière et qui nécessitent la mise en place d'une recomposition spatiale – donne à voir une mise en œuvre « jupitérienne » de la norme, celle-ci n'ayant pas été organisée, loin de là, dans le respect de la démocratie locale qui implique, pour le moins, que toutes les informations nécessaires à une délibération des conseils municipaux concernés soient transmises par les services de l'État. Cette étape est pourtant « indispensable pour mobiliser l'ensemble des acteurs et des financements nécessaires à l'atténuation, la protection et l'adaptation des littoraux en métropole et outre-mer »⁵²⁶. On est loin ici d'une application du droit qui mettrait en place un nouveau mode de gouvernance des territoires.

Cette configuration juridique nouvelle est loin de renforcer la décentralisation et les nouvelles formes d'intervention des collectivités locales, voire de la société civile, dans la fabrique de la norme. Au contraire, ce mode de production du droit donne à voir, une fois de plus, la verticalité du pouvoir, même si cette verticalité semble ici quelque peu atténuée dans les textes par l'obligation pour le gouvernement de recueillir l'avis des communes intéressées sur leur inscription dans la liste des communes exposées à l'intrusion marine. C'est dire que le gouvernement apparaît ici, une fois de plus, comme une institution traditionnelle d'autorité fonctionnant « à la distance, à la hiérarchie et au secret », c'est-à-dire à rebours de ses propres discours sur la nécessité d'un renforcement de la démocratie, mais aussi des exigences de la transition écologique et du Grenelle de la mer lancé en 2009.

L'étude et les entretiens montrent que ce mode de gouvernement sans véritable concertation préalable avec le local – qui laisse entendre que la source de la norme est extérieure au local voire même à la société et que ce n'est pas dans le « jeu » des relations sociales qui se nouent entre les acteurs qu'il s'agit de la trouver⁵²⁷ – n'est pas sans inconvénients puisque dans le cas présent cette « façon de faire » a entraîné une « fronde » d'une grande partie des élus locaux, orchestrée principalement par l'Association des maires

⁵²⁶ Association Nationale des Élus du Littoral, Communiqué de presse, 22 décembre 2021, www.anel.asso.fr

⁵²⁷ F. Ost, *Du Sinaï au Champ-de-Mars. L'autre et le même au fondement du droit*, Éditions, Lessius, 1999, p. 6.

de France (AMF) et l'Association nationale des élus du littoral (ANEL). La verticalité du pouvoir, le retour aux « vieilles lunes », le fait de ne pas prêter grande attention au nouveau paysage institutionnel français et au premier alinéa de l'article 1^{er} de la Constitution – qui prévoit que l'organisation de la République est décentralisée – ont eu ici pour inconvénient majeur de retarder singulièrement la mise en œuvre de la loi Climat et résilience, celle-ci ne pouvant être appliquée que dans les communes listées par décret, sauf en ce qui concerne les dispositions qui régissent les SLGITC. En effet, sur les 864 communes identifiées par l'État comme étant particulièrement vulnérables aux conséquences de l'érosion côtière, seules 126 d'entre elles ont accepté, dans un premier temps, de figurer dans la liste fixée par décret, le gouvernement n'ayant pas souhaité, comme le droit le permet, « passer outre » à l'avis négatif des communes de figurer sur la liste en cause. C'est ce qu'a montré l'analyse des usages sociaux du droit et, en particulier, l'étude de l'élaboration du décret n° 2022-750 du 29 avril 2022⁵²⁸ et des nombreux avis négatifs émis par les communes quant à leur inscription sur la liste des communes les plus vulnérables au recul du trait de côte. L'analyse met parallèlement en relief les inconvénients que représente ce « cadre réglementaire mouvant »⁵²⁹ pour l'applicabilité des dispositions de la loi « Climat et résilience » (§ 1) et, en particulier, pour l'élaboration des stratégies locales de gestion intégrée du trait de côte (§ 2).

§ 1. Les faits. Une application « jacobine » du droit

Il ressort des entretiens que le gouvernement a décidé, immédiatement après l'adoption de la loi Climat et résilience, d'identifier dans une pré-liste les communes concernées par l'érosion côtière et dont les politiques en matière d'urbanisme et d'aménagement doivent être adaptées au recul du trait de côte. Cette liste, qui comprenait à l'origine 864 communes, a été établie par le ministère de la transition écologique en se fondant sur des critères scientifiques définis par le CEREMA. S'agissant de l'Hérault, par exemple, le projet de décret prévoyait de faire figurer sur la liste des communes les plus vulnérables à l'érosion côtière 21 des 31 communes littorales du département. Quant au département de Loire-Atlantique et de Vendée le projet de décret visait respectivement 12 et 15 communes.

Une fois établie, la pré-liste a été adressée aux DDTM au moment des vacances de Noël 2021, c'est-à-dire le 22 décembre 2021. Dans le même temps, le ministère demandait à cette administration déconcentrée de l'État de se rapprocher des communes intéressées et de les solliciter aux fins que les conseils municipaux concernés émettent un avis sur le projet du gouvernement de les faire figurer sur la liste en cause, et cela avant la fin du mois janvier 2022, c'est-à-dire dans un laps de temps extrêmement court. On voit qu'on reste ici dans un cadre classique inchangé, les centres de décision, les rapports entre pouvoirs locaux et autorités centrales demeurant soumis à la volonté de l'État.

Reste que cette façon de faire, cette méthode employée par l'exécutif aux fins d'appliquer la loi – peu précautionneuse d'une décentralisation gravée dans le marbre de la Constitution française – a été particulièrement mal perçue par les communes concernées, et cela pour plusieurs raisons. Si les élus locaux ne se sont pas opposés au principe d'être

⁵²⁸ Décret établissant la liste des communes dont l'action en matière d'urbanisme et la politique d'aménagement doivent être adaptées aux phénomènes hydrosédimentaires entraînant l'érosion du littoral.

⁵²⁹ Pour reprendre l'expression utilisée par le CEREMA de Nantes en charge de l'élaboration des stratégies locales de gestion du recul du trait de côte en Loire-Atlantique et en Vendée.

consultés sur le projet de décret listant les communes les plus vulnérables, ils ont en revanche fortement critiqué les conditions dans lesquelles l'État a organisé cette consultation.

A. Critiques tenant au délai dans lequel l'avis des communes devait être émis

D'une part, en termes de calendrier, les élus locaux ont fait valoir l'impossibilité de réunir les conseils municipaux dans les délais imposés, et cela dans un contexte perturbé par la crise sanitaire et les priorités données à la gestion de cette crise dans leur action aux côtés de leurs administrés. Au surplus, les élus locaux ont été surpris de constater que leur commune figurait sur un projet de liste établi par le gouvernement, et cela sans qu'ils en aient été informés au préalable. Autrement dit, il n'y a eu ici, en amont de la date à laquelle cette liste a été arrêtée, ni discussion ni concertation avec les communes avant que celles-ci ne soient inscrites sur le projet de liste. En réalité, les élus locaux ont appris de manière informelle que leur commune était concernée par le projet du gouvernement, le projet de liste ayant « fuité » une fois établi, avec cette impression d'avoir été « mis devant le fait accompli ». En outre, s'agissant des motivations, les maires indiquent n'avoir reçu aucun rapport scientifique ou administratif précisant les raisons justifiant la proposition d'inscription de leur commune sur cette liste. Elles ont demandé par conséquent de disposer des études préalables, indispensables à l'information des conseils municipaux en appui de la consultation engagée.

B. Critiques tenant à l'absence d'explication quant aux enjeux de la loi

D'autre part, les communes ont reproché au gouvernement non pas seulement d'avoir établi cette liste « dans l'urgence » et sans concertation préalable. Elles ont également critiqué le fait que cette liste ait été établie sans qu'en amont les services déconcentrés de l'État aient pris la peine d'expliquer aux communes concernées quels étaient les enjeux de la loi et ce qu'elle impliquait pour les communes chargées de le mettre en œuvre :

« L'essentiel des conséquences qu'engagera l'inscription d'une commune dans cette liste découle d'ordonnances à venir. À ce jour, les maires ne sont pas en mesure de présenter ces informations à leurs conseils municipaux, ni d'apprécier les conséquences de la délibération sollicitée, sujets qui soulèvent évidemment de nombreuses questions de la part des élus et des administrés (par exemple, la décote administrée de la valeur des biens) »⁵³⁰.

Les communes ont fait valoir ainsi qu'elles avaient été mises devant « le fait accompli ». Le gouvernement demandait aux communes de donner un avis simple sur leur insertion sur la liste, sans plus d'explication, alors que l'inscription de la commune sur cette liste emporte des conséquences juridiques particulièrement importantes – en particulier l'obligation de délimiter les zones exposées au recul du trait de côte à un horizon proche et lointain et l'abrogation des dispositions des PPRL relatives à l'érosion côtière – et cela sans que lesdites communes n'aient reçu la moindre explication du gouvernement sur la portée exacte de ce texte, sur les conséquences qu'entraînait l'application de ce texte pour les collectivités locales. Le décret intervenait ainsi sans qu'au préalable l'État ait effectué un travail pédagogique auprès des collectivités territoriales sur la mise en œuvre de la loi, alors que ces dispositifs juridiques ont vocation à être mis en œuvre, mobilisés, appliqués non pas par les services de l'État dans les départements (DDTM) et les régions (DREAL) mais par

⁵³⁰ Association Nationale des Élus du Littoral, Communiqué de presse, 22 décembre 2021, www.anel.asso.fr. On voit ici en creux l'importance de la question de la propriété privée immobilière.

les communes, les intercommunalités, les départements, les régions et les établissements publics fonciers (EPF).

C. Critiques quant à l'absence de moyens techniques et financiers

Enfin, pour contester le projet de liste élaboré par le gouvernement les élus locaux ont également fait valoir que la loi du 22 août 2021 n'était pas accompagnée de mesures financières et techniques de nature à permettre aux collectivités locales d'appliquer ce texte :

« S'agissant des financements : la loi Climat et Résilience prévoit la possibilité pour les collectivités de conclure une convention avec l'État précisant les moyens techniques et financiers mobilisés pour accompagner les actions. Les communes et intercommunalités littorales sont donc attentives à ce que ces conventions puissent être concertées dès maintenant et que l'État acte la création d'un dispositif de financement du recul du trait de côte mobilisant la solidarité nationale »⁵³¹.

La mise en œuvre de la loi – qui soulève de nombreuses difficultés s'agissant notamment de la délimitation des zones exposées au recul du trait de côte, des opérations de « délocalisation-relocalisation » des activités humaines ou de l'indemnisation des propriétaires dont les biens sont menacés par le recul du trait de côte – implique en effet que les autorités locales puissent disposer de moyens techniques et financiers importants. D'aucuns ont même soutenu que ce dispositif opérerait un transfert de charges masqué de l'État vers les communes, sans les ressources financières dédiées, alors que l'impact financier de l'érosion du littoral est estimé à plusieurs dizaines de milliards d'euros⁵³².

Ainsi, il était essentiellement reproché au gouvernement d'avoir consulté à la hâte les communes intéressées, cette consultation ayant eu lieu sans véritable information sur le diagnostic de leur exposition à l'érosion côtière, ni sur les servitudes d'inconstructibilité dont elles seront soumises, ni sur le financement futur des mesures. Ainsi nombreux ont été ceux qui ont regretté qu'un décret d'une telle importance – qui conditionne l'application de la loi – ait été adopté dans l'urgence, sans véritable concertation avec les élus locaux.

D. Critiques quant à l'atteinte à la décentralisation

Dans le département de l'Hérault et de manière plus large dans la région Occitanie, le projet de décret listant les communes dont s'agit a également été « ressenti » par les élus locaux comme une atteinte à la décentralisation. Cette particularité s'explique essentiellement pour des raisons historiques dès lors que la Région Occitanie – à la différence, par exemple, de la Région Pays de la Loire – est investie dans la gestion du recul du trait de côte depuis le début des années 1960 et, plus encore, depuis les grandes lois de décentralisation de 1982, dites « lois Defferre », la Région ayant accompagné de manière étroite la construction et la gestion des grandes stations balnéaires ainsi que l'édification des ouvrages de défense contre la mer, nécessaires à la protection desdites stations. Aussi, du fait de cette décentralisation forte de la gestion du recul du trait de côte, certains élus locaux ont mal accepté qu'il revienne à l'État et non à la Région d'identifier en lien avec les autres collectivités locales, les communes littorales les plus impactées par l'érosion côtière. Ici, en quelque sorte, la connaissance la plus pertinente quant aux communes impactées par

⁵³¹ Ibid.

⁵³² AMF – ANEL, Communiqué de presse, 19 mai 2022.

l'érosion côtière serait détenue non pas par les services de l'État mais par les autorités décentralisées.

E. Critiques quant à l'importance des responsabilités à assumer

Le refus de certaines communes d'intégrer le dispositif « loi Climat résilience » et ainsi de bénéficier des instruments juridiques institués par ce texte s'explique également par le fait que certaines communes considèrent que la gestion intégrée du trait de côte telle qu'elle ressort de la loi est une « responsabilité trop lourde à assumer » pour une commune⁵³³, et ce d'autant plus que lesdits instruments ne « sont pas assez clairs » – notamment en ce qui concerne la délimitation des zones exposées au recul du trait de côte à un horizon de 30 ans ou à un horizon compris entre 30 et 100 ans – et qu'il n'existe pas de moyens financiers pour les mettre en œuvre. Un des éléments du refus ou, plus exactement de la position « attentiste » de certaines communes, est donc la « crainte des communes de se voir confier de telles responsabilités ».

Il a néanmoins été observé que ce refus ou cette position attentiste de communes qui ont fait le choix de ne pas figurer sur la liste identifiant les communes les plus vulnérables aux effets de l'érosion côtière ne signifie pas pour autant que les communes ne mèneraient aucune politique de gestion intégrée du trait de côte ou ne prendraient pas, d'ores et déjà, certaines mesures dans le but d'adapter leur territoire à l'intrusion marine, voire même en vue de faire transiter leurs territoires vers un autre mode d'aménagement, différent de celui qui consiste exclusivement à protéger les personnes et les biens par des ouvrages de défense contre la mer. L'analyse des stratégies locales de gestion intégrée du trait de côte a révélé au contraire la volonté des communes « réfractaires » à leur entrée dans la liste des communes vulnérables de s'engager dans l'élaboration de SLGITC et de fixer dans ces documents des mesures « transi-compatibles ». D'une manière plus générale, on observe une volonté desdites communes et des intercommunalités de « faire autrement », de ne plus rechercher systématiquement la défense contre la mer par le biais d'ouvrages en dur⁵³⁴.

§ 2. L'impact négatif pour la transition écologique des territoires

A. Retard dans l'application de la loi Climat et résilience

Le moins que l'on puisse dire, c'est que cette application « jacobine » de la loi a eu des conséquences négatives pour la transition écologique des territoires menacés par la montée de la mer ou, tout au moins, pour la recomposition spatiale de ces territoires. En effet, dans le champ d'observation retenu, à savoir dans les départements de Loire-Atlantique, de Vendée et de l'Hérault, la quasi-totalité des conseils municipaux des communes qui avaient été pressentis par le Ministère de la transition écologique pour figurer sur la liste des communes les plus vulnérables à l'érosion côtière ont émis un avis défavorable sur le projet de décret et, ainsi, elles ont refusé explicitement d'intégrer cette liste. Les chiffres sont éloquentes :

- Dans le département de l'Hérault sur les 21 communes pressenties, seule une commune a accepté de figurer dans la liste établie par décret ;

⁵³³ Entretien, Pays de Saint Gilles Croix de Vie Agglomération.

⁵³⁴ V. supra.

- Dans le département de Vendée, sur les 15 communes pressenties, seule une commune – La Tranche-sur-Mer – a accepté de figurer sur la liste établie par décret ;
- Dans le département de Loire-Atlantique, les chiffres sont un peu meilleurs puisque sur la douzaine de communes pressenties, 5 communes ont accepté de figurer sur la liste, à savoir : Saint-Brevin-les-Pins ; Saint-Nazaire ; Assérac ; La Baule-Escoublac ; Pornichet. S’agissant de la Baule, elle a quant à elle réclamé « haut et fort » d’intégrer la liste alors qu’elle ne figurait pas initialement dans le projet.

Précisons néanmoins que le refus des communes n’a pas toujours été un refus pur et simple. Certaines communes ont émis un avis positif sur leur inclusion dans le dispositif mais sous réserve d’obtenir certaines garanties. C’est le cas des communes de Noirmoutier qui, au final, n’ont pas été retenues par le gouvernement en raison des réserves ainsi émises. D’autres collectivités locales plutôt que d’émettre un avis négatif sur la proposition de l’État de les faire figurer sur la liste – voire même de refuser de délibérer sur cette question⁵³⁵ – ont décidé de prendre une position d’attente en décidant qu’elles se prononceraient sur la demande du gouvernement lorsqu’elles auront été dûment informées des conséquences de la loi Climat et résilience, c’est-à-dire après que l’État leur ait précisé les moyens matériels, techniques et financiers dont elles disposeront pour mettre en œuvre ce texte, sachant que bon nombre des communes impactées par la loi sont des « petites » communes qui ne disposent pas toutes des moyens matériels et humains indispensables pour mettre en œuvre un texte dont la « saisine » ne va pas de soi. On voit bien, après un entretien avec Mme la maire de la commune de Treffiat - Léchiagat dans le Finistère sud – qui est aujourd’hui confrontée à un recul du trait de côte menaçant à très court terme une douzaine de maisons d’habitation construites dans les années 1970 – que ladite commune ne peut pas, à elle seule, sans aucun soutien de l’État et de l’intercommunalité, appliquer un texte d’une aussi grande technicité et mener une opération de « délocalisation-relocalisation » des maisons menacées et ce d’autant plus que cette opération nécessitera de recourir à d’autres outils juridiques, notamment lorsque se posera la question de l’édiction d’un arrêté d’interdiction d’habiter en raison de la progression de la mer et des risques que cela représente pour les habitants des maisons menacées.

En définitive, il faut donc constater que cette application unilatérale du droit a eu pour inconvénient majeur d’avoir retardé d’autant l’application d’une loi qui va dans le sens d’une transition écologique des territoires. En effet, tant que les communes ne figurent pas dans la liste établie par décret, la loi Climat et résilience ne peut pas s’appliquer sur leur territoire. Autrement dit, dans cette situation la commune, pas plus que les services de l’État, ne peut pas mettre en œuvre la loi, c’est-à-dire prévoir la délimitation dans le PLU des espaces exposés au recul du trait de côte à un horizon proche et lointain, conclure avec l’État un PPA littoral pour des opérations de délocalisation-relocation des activités humaines menacées, ou encore exercer le nouveau droit de préemption pour la recomposition spatiale des territoires. L’autre inconvénient de cette façon de faire est qu’elle a eu aussi pour effet négatif de « braquer » des élus locaux qui étaient déjà inquiets quant à l’impact d’un texte dont les grandes lignes n’avaient pas non plus été discutées au niveau local avant d’être présenté au Parlement. Dans le cas présent, le gouvernement voulait d’autant plus « garder la main » sur le droit dont s’agit que, dans un premier temps, il avait été envisagé que ce droit figurerait

⁵³⁵ Par exemple, la commune de Sainte-Marie-la-Mer (V. J. Ruiz, Recul du trait de côte : les maires de France attaquent le décret devant le Conseil d’État, L’indépendant Méditerranée, 19 mai 2022).

non pas dans le projet de loi Climat et résilience mais dans une ordonnance, ce qui aurait permis au gouvernement d'adopter, dans un domaine qui relève en principe de la loi, des mesures sans passer par la procédure législative ordinaire⁵³⁶. Cependant, dans ce cas, le Parlement doit préalablement autoriser le gouvernement à prendre une ordonnance dans un domaine précis⁵³⁷. Les ordonnances publiées doivent ensuite être ratifiées par le Parlement.

Il faut encore noter que pour « activer » l'application de la loi, l'État central aurait pu inscrire d'office et de manière unilatérale les communes sur la liste des communes les plus vulnérables à l'érosion côtière, et cela alors même que les communes concernées auraient émis un avis négatif à la demande du gouvernement. La loi le permet en ce sens qu'il s'agit ici d'un pouvoir propre du gouvernement, ce dernier pouvant légalement ne pas tenir compte de l'avis négatif des communes dès lors qu'il s'agit là, juridiquement, d'un « avis simple » et non d'un « avis conforme ». Force est de constater que ce pouvoir unilatéral n'a pas été exercé – du moins, pour l'heure – le gouvernement ayant décidé *in fine* que seules les communes ayant émis un avis favorable, sans réserve aucune, à la proposition du gouvernement figureraient sur la liste des communes les plus vulnérables à l'érosion côtière.

B. Inconvénients d'un « cadre réglementaire mouvant » pour l'élaboration des SLGITC

Il ressort également des entretiens que ce « cadre réglementaire mouvant », issu de l'opposition de bon nombre de communes littorales concernées de figurer sur la liste des communes les plus vulnérables au recul du trait de côte, n'est pas non plus sans inconvénients pour l'applicabilité d'autres dispositions de la loi Climat et résilience, à savoir celles qui prévoient la possibilité pour les collectivités territoriales ou leurs groupements compétents en matière de défense contre les inondations et contre la mer d'élaborer des stratégies locales de gestion intégrée du trait de côte⁵³⁸.

Certes, ces stratégies peuvent être légalement élaborées par les intercommunalités alors même qu'une partie des communes membres de l'EPCI aurait émis un avis négatif à leur inscription sur la liste établie par décret, ces règles étant ainsi plutôt favorables à la définition d'une transition écologique planifiée. Contrairement à ce qui est parfois avancé par lesdites communes, il n'y a en effet aucun obstacle juridique à ce que celles-ci participent à l'élaboration des stratégies locales alors même qu'elles auraient refusé de figurer dans la liste des communes les plus impactées par le recul des rivages. L'élaboration d'une stratégie locale n'est pas subordonnée à ce que les communes intéressées aient toutes accepté de figurer sur liste établie par décret.

Force est néanmoins d'admettre que cette non-inscription est de nature à « parasiter » le débat au sein des instances en charge de l'élaboration des stratégies. Ainsi, il a été constaté en Loire-Atlantique que l'intérêt des communes à prendre en compte et à anticiper l'impact attendu de l'élévation du niveau de la mer et de l'érosion côtière accélérée est différent selon que la commune est ou non inscrite sur la liste⁵³⁹. Alors que les premières ont la ferme intention de construire une stratégie de gestion de côte cohérente, les secondes sont davantage dans une posture « attentiste », voire d'opposition quant à l'élaboration de ces stratégies, ce qui a pour effet de retarder leur adoption voire de remettre en cause des

⁵³⁶ Examen du texte par l'Assemblée nationale et le Sénat, navette parlementaire, etc.

⁵³⁷ Par une loi d'habilitation, par exemple.

⁵³⁸ C. env., art. L. 321-16.

⁵³⁹ Entretien, CEREMA Pays de la Loire.

mesures, des orientations, des objectifs favorables à la transition écologique, mais jugés par trop contraignants par les communes qui n'adhèrent pas à la loi Climat et résilience. Le refus de rejoindre le dispositif juridique issu de ce texte est aussi utilisé par certaines communes « attentistes », voire climato sceptiques⁵⁴⁰, comme une sorte de moyen de pression sur l'État, les communes « lobbyistes » subordonnant leur « accord » à l'inscription sur la liste établie par décret à la mise en place par l'État de moyens financiers de nature à permettre aux collectivités locales de financer les opérations de relocalisation des activités humaines menacées par la montée de la mer ainsi que les ouvrages de défense contre la mer. On voit ainsi une « instrumentalisation » du droit par ces communes, ce dernier étant utilisé plus pour paralyser l'action publique – dans le but d'obtenir une contrepartie – que pour assurer le bien commun, à savoir la transition écologique des territoires menacés par la montée de la mer.

Ce constat amène à s'interroger *in fine* sur la pertinence d'identifier à l'échelle de la commune les territoires les plus vulnérables au recul du trait de côte. Certains agents du CEREMA, qui, en partenariat avec l'ANEL, participent activement à l'élaboration de certaines stratégies locales, laissent ainsi entendre qu'il aurait été préférable d'identifier les territoires les plus vulnérables au retrait du recul du trait de côte à l'échelle de l'intercommunalité⁵⁴¹. Cette position nous semble d'autant plus justifiée que la plupart des dispositions de la loi – pour ne pas dire toutes – ont vocation à être appliquées moins par les communes que par leurs groupements. Il en va ainsi des stratégies locales – dont on voit mal leur applicabilité à l'échelon d'une seule commune... – des dispositions relatives à l'obligation de délimiter dans les documents graphiques des PLU les zones exposées au recul du trait de côte à court, moyen et long terme – lesquelles ont vocation à s'appliquer au PLUi, plutôt qu'à des PLU communaux voués à disparaître – mais aussi des projets partenariaux urbains qui peuvent être signés entre l'État et les intercommunalités – et non avec les communes – pour la réalisation d'opérations de recomposition spatiale des territoires menacés par l'intrusion marine.

De manière plus générale, ce constat révèle également en creux les difficultés de la « décentralisation à la française », incapable de trancher entre communes et intercommunalités, avec pour inconvénient majeur le maintien de deux niveaux institutionnels des plus baroques. Dans le cas présent, on le voit, ce millefeuille politico-institutionnel peut être source de « blocages » quand il n'est pas instrumentalisé comme un moyen de « lobbying ».

SECTION 2. LE DECRET N° 2023-698 DU 31 JUILLET 2023

Cette situation – qui a abouti à ce que la plupart des communes concernées émettent un avis négatif à leur inclusion dans la liste établie par décret – a conduit les services déconcentrés de l'État à poursuivre la discussion avec les communes afin de convaincre celles-ci de modifier leur position. C'est dire que pour l'État la transition écologique ne pourra se faire, ne pourra être menée à bien sans l'accord des collectivités locales et, plus encore, sans l'adhésion des communes, des intercommunalités et des populations.

⁵⁴⁰ Qui sont aujourd'hui très minoritaires.

⁵⁴¹ Entretien, CEREMA Pays de la Loire.

Aussi, les services de l'État ont-ils entrepris de nouvelles démarches pédagogiques auprès des élus locaux pour tenter de convaincre les communes concernées d'entrer dans le dispositif. Un nouveau décret a été adopté en 2023, lequel vient compléter la liste des communes les plus vulnérables à l'érosion côtière⁵⁴². On voit que dans certains départements, ce dialogue et ce travail de persuasion ont effectivement conduit bon nombre de communes à émettre un avis favorable à leur inscription sur la liste établie par décret. Ainsi, par exemple, les communes du Finistère⁵⁴³, des Côtes d'Armor et de la Manche ont massivement rejoint le dispositif de la loi Climat et résilience, à l'exception toutefois, s'agissant du Finistère, de la commune de Fouesnant, qui est pourtant particulièrement impactée par l'érosion côtière. S'agissant du département de l'Hérault, on note un léger progrès puisque six communes ont rejoint le dispositif : Frontignan ; Marseillan ; Mauguio ; Sète ; Vias ; Villeneuve-lès-Maguelone. Il en va de même en Loire-Atlantique puisque six nouvelles communes ont accepté d'être inscrites sur la liste des communes les plus vulnérables au recul du trait de côte : Assérac ; La Bernerie-en-Retz ; La Baule-Escoublac ; Pornichet ; Saint-Brevin-les-Pins ; Saint-Nazaire. En revanche, la situation est plus contrastée en Vendée, seules deux nouvelles communes ayant émis un avis positif à leur inscription sur la liste établie par décret – Saint-Vincent-sur-Jard ; La Tranche-sur-Mer – alors même que la plupart des communes littorales de ce département sont fortement touchées par les effets de l'érosion côtière.

Cet état du droit montre également que l'État n'a pas décidé jusqu'ici de « passer en force » pour l'application de la loi. Pour l'heure, l'inscription sur la liste des communes littorales vulnérables implique que celles-ci émettent, par délibération des conseils municipaux, un avis favorable à leur inscription sur ladite liste. Notons que pour le « second tour », la procédure juridique à suivre est plus complexe mais aussi plus favorable à une association du local à la décision. L'article L. 321-15 du Code de l'environnement prévoit que l'État doit recueillir l'avis simple de la commune intéressée mais aussi l'avis favorable de l'intercommunalité dont la commune est membre, le groupement de communes pouvant ainsi s'opposer à l'entrée de la commune dans le dispositif. Si la loi paraît ainsi conférer un « droit de veto » à l'intercommunalité, ces dispositions sont surtout intéressantes par le fait qu'elles imposent, à l'occasion du « second tour », de recueillir l'avis de l'EPCI, sachant que la recomposition spatiale d'un territoire ne peut se faire sans une coopération étroite avec l'établissement public qui regroupe les communes voisines de la commune ou des communes considérées comme vulnérables aux conséquences de l'érosion côtière, ne serait-ce que pour élaborer une stratégie locale de gestion intégrée de la bande côtière.

⁵⁴² Décret n° 2023-698 du 31 juillet 2023 modifiant le décret n° 2022-750 du 29 avril 2022 établissant la liste des communes dont l'action en matière d'urbanisme et la politique d'aménagement doivent être adaptées aux phénomènes hydrosédimentaires entraînant l'érosion du littoral.

⁵⁴³ Brélès Camaret-sur-Mer Carantec Combrit Concarneau Le Conquet Guilvinec Guimaëc Guissény Henvic Île-Molène Île-Tudy Kerlouan Lampaul-Plouarzel Lampaul-Ploudalmézeau Landéda Landunvez Lanildut Lannilis Locmaria-Plouzané Locquéholé Locquirec Loctudy Morlaix Névez Penmarch Plobannalec-Lesconil Plomeur Plouarzel Ploudalmézeau Plouezoc'h Plougasnou Plougonvelin Plouguerneau Plouguin Ploumoguer Plovan Plouzévet Pont-Aven Pont-l'Abbé Porspoder Pouldreuzic Saint-Jean-du-Doigt Saint-Jean-Trolimon Saint-Martin-des-Champs Saint-Pabu Taulé Trébabu Treffiagat Tréglonou Tréguennec Trégunc.

SECTION 3. INTERET POUR L'ANALYSE DES ENJEUX JURIDIQUES DE LA TRANSITION ECOLOGIQUE

L'étude de l'application des dispositions de la loi Climat et résilience qui imposent que les communes les plus vulnérables à l'érosion côtière soient identifiées dans une liste fixée par décret est loin d'être inintéressante pour l'analyse des enjeux juridiques de la transition écologique. Cette étude montre que la façon traditionnelle dont se fabrique la règle environnementale – laquelle est élaborée et décidée au niveau central, sans quasiment aucune concertation avec le local – ne répond qu'imparfaitement aux exigences de la transition écologique qui, selon nous, impliquent le consentement des différents échelons de décision. On voit bien ici que le mode de gouvernement linéaire consistant à décider des politiques en cause au sommet, sans concertation préalable avec le local, est obsolète. Il est également obsolète pour expliquer les évolutions en cours.

On voit également que si le droit, en l'occurrence la loi Climat et résilience, met en place un modèle de gouvernement qui est fondé sur une forme d'organisation institutionnelle « autocentré et hiérarchique » – dès lors que les communes sont obligatoirement listées par décret du gouvernement – ce modèle n'a guère de chances de prospérer si cette application unilatérale du droit n'a pas été précédée d'une concertation au niveau local, c'est-à-dire d'une concertation avec les principaux intéressés, à savoir les élus locaux. La transition écologique implique, on le voit, un cercle vertueux basé sur les interactions entre centre et périphérie⁵⁴⁴.

Enfin, les entretiens, en particulier avec le maire de la commune de Vias, ont permis de compléter cette analyse sur un point. Certes, comme il a été montré, le mode de fabrication du premier décret a très certainement eu pour effet de freiner l'application de la loi Climat et résilience dans bon nombre de communes littorales. Force est néanmoins de constater que cette façon de faire du gouvernement – pour critiquable qu'elle soit – n'a pas été totalement infructueuse en ce sens qu'au niveau national sur les 864 communes pressenties par le gouvernement, 120 communes ont émis un avis favorable. Certaines d'entre elles sont en réalité peu impactées par l'érosion côtière. D'autres au contraire, comme la commune de Vias, subissent fortement les conséquences des effets du réchauffement climatique qui entraîne l'élévation du niveau marin. Aussi, malgré l'absence de concertation du gouvernement, cette commune a-t-elle accepté de figurer sur la liste des communes les plus vulnérables. À la différence de ce que l'on a pu constater en Vendée, il existe à Vias une volonté très forte de rejoindre le dispositif fixé par la loi. Ce texte est perçu comme une véritable aubaine pour définir et mettre en œuvre une politique de recomposition spatiale. Autrement dit, il existe une volonté locale très forte pour délimiter dans les PLU les zones exposées à l'érosion côtière et, ensuite, de signer avec l'État, la Région, le département, l'EPCI un projet partenarial d'aménagement qui permettra de définir et de mettre en œuvre une nouvelle politique de recomposition spatiale de nature à entraîner la transition écologique de ce territoire. On constate ainsi que la loi Climat et résilience, son intérêt, sa portée peuvent être perçus de manière bien différente selon les départements.

⁵⁴⁴ F. Ost et M. van de Kerchove, *De la pyramide au réseau ? Pour une théorie dialectique du droit*, Publications des Facultés universitaires Saint Louis, Bruxelles, 2002. – V. aussi, F. Ost, *Du Sinaï au Champ-de-Mars. L'autre et le même au fondement du droit*, Éditions, Lessius, 1999, p. 6.

Titre I. Les instruments juridiques relevant de l'urbanisme réglementaire

Le processus d'incarnation des idées de la transition écologique dans la règle n'a pas seulement conduit le législateur et le pouvoir réglementaire à fixer dans le droit un nouveau cap en matière de gestion intégrée du trait de côte. Ce processus a également conduit le Parlement à édicter des dispositions – relevant de l'urbanisme réglementaire – aux fins de permettre aux services déconcentrés de l'État et aux collectivités territoriales de mettre en œuvre les politiques de recomposition spatiale des territoires « transi-compatible ». Cela ne s'est pas fait d'une manière « atypique » mais, au contraire, en composant avec les principes et les règles qui gouvernent la planification urbaine et les servitudes d'utilisation des sols opposables aux demandes individuelles d'aménagement ou de construction. L'ordre juridique veut en effet une certaine cohérence, l'urbanisme réglementaire ne pouvant s'incorporer une configuration juridique qui renierait le socle traditionnel sur lequel il repose. Aussi, pour assurer la transition écologique des territoires menacés par la montée de la mer, la loi a-t-elle fixé des dispositions qui modifient le droit de la planification urbaine pour que celui-ci prenne en compte dorénavant la recomposition spatiale et la transition écologique de ces territoires.

Il faut souligner qu'avant même l'adoption de la loi du 22 août 2021, ces dispositions étaient déjà en germe dans le « droit souple » édicté par la stratégie nationale de gestion intégrée du trait de côte. Avant de bénéficier de l'entière autorité symbolique qui s'attache normalement à la loi, les principes et les règles dont s'agit résultaient de la SNGITC. La loi a eu ainsi pour conséquence de lever les doutes quant à la juridicité de dispositions dont dépendent la recomposition et la transition écologique des territoires, ce qui montre, en creux, la progression de cette idéologie dans le « droit dur », c'est-à-dire dans un droit qui édicte des règles impératives et prescriptives : commandements, obligations de faire, interdictions, obligations de ne pas faire, et cela dans le but de favoriser la transition écologique. Ici aussi, l'enjeu du rapport au droit est de savoir s'il est interdit, ou non, de faire ceci et cela, ou en encore s'il est obligatoire, ou non, de faire ceci et cela. Le droit tient lieu de repère et, pour ainsi dire de référence, pour ce qui concerne la gestion du trait de côte.

D'une part, la loi Climat et résilience traduit en règles précises le principe n° 2 de la SNGITC – complété par le projet d'actualisation de la SNGIBC – aux termes duquel :

« Compte tenu des changements climatiques, de leur accélération et de leur caractère irréversible, **il est indispensable de planifier dès à présent la recomposition spatiale du littoral** pour maîtriser à long terme l'occupation du rivage de la mer dans les territoires exposés aux aléas, en identifiant le cas échéant les conditions de la relocalisation des activités, biens et usages, et en mettant en œuvre des mesures transitoires ».

À cette fin, le Parlement a enrichi le droit de la planification urbaine en imposant notamment aux collectivités locales de délimiter dans les documents graphiques du PLU ou du PLUi les zones exposées au recul du trait de côte à un horizon de trente ans ou à un horizon compris entre trente et cent ans (chapitre I). Dans la mesure où ces règles permettent, à coup sûr, de développer et de partager la connaissance sur le trait de côte et les effets du changement climatique sur la bande côtière, elles contribuent également à l'application du principe n° 7 de la SNGITC – complété par le projet d'actualisation de la SNGIBC – selon lequel :

« L'augmentation de la fréquence et de l'intensité de certains phénomènes climatiques et l'élévation du niveau de la mer impliquent une nécessaire anticipation de l'évolution des phénomènes physiques littoraux s'appuyant sur une connaissance approfondie, pour chaque territoire, du fonctionnement actuel des écosystèmes, complétée par des projections de leurs éventuelles transformations à court, moyen et long terme ».

D'autre part, la loi a traduit également en règles précises le principe n° 3 aux termes duquel :

« L'urbanisation dans les secteurs soumis aux risques littoraux doit être fortement maîtrisée, en particulier dans les zones les plus exposées. Le développement d'activités et la réalisation de nouveaux aménagements sur le littoral, y compris dans les zones exposées aux risques littoraux, ne peuvent être considérés qu'à la condition de réduire la vulnérabilité globale des territoires littoraux et d'en améliorer la résilience ».

Des dispositions sont ainsi fixées dans le Code de l'urbanisme aux fins d'interdire les constructions dans les zones exposées au recul du trait de côte à un horizon de trente ans et à un horizon compris entre trente et cent ans. Reste que ce principe n'est pas absolu, le législateur ayant fixé un certain nombre d'exceptions à ce principe dans le but de favoriser les activités humaines dans les espaces en cause, du moins tant que la sécurité des personnes peut être assurée (Chapitre II).

Si l'étude a permis effectivement de réaliser une étude doctrinale des règles en question et de montrer les limites de cette configuration juridique pour assurer la transition écologique, en revanche, elle n'a pas permis d'analyser la façon dont ces règles ont jusqu'ici été mobilisées par les acteurs dans la mesure où celles-ci n'ont pas encore été appliquées par leurs destinataires, en raison notamment des réticences des communes concernées à figurer sur la liste, établie par des décrets, des communes les plus vulnérables au recul du trait de côte.

Chapitre I. Planification urbaine et recomposition spatiale des territoires

D'une manière générale, la prévention des risques naturels ne relève de la planification urbaine qu'à titre accessoire⁵⁴⁵. En effet, depuis la « loi Barnier » du 2 février 1995, c'est à l'État qu'il appartient de prévenir ces risques dans les plans de prévention des risques naturels prévisibles (ci-après PPRN)⁵⁴⁶. Ainsi, jusqu'à la loi n° 2021-1104 du 22 août 2021 portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets (ci-après loi Climat et résilience), la prévention des risques liés à l'érosion côtière relevait principalement des plans de prévention des risques littoraux (ci-après PPRL) élaborés et approuvés par les services déconcentrés de l'État.

Par « petites touches » le législateur est cependant intervenu pour étendre le champ d'application des autres documents d'urbanisme dans ce domaine. Ainsi, la loi n° 2016-1087 du 8 août 2016 pour la reconquête de la biodiversité (ci-après « loi biodiversité »), a permis aux régions de définir « des objectifs de moyen et long terme en matière de gestion du trait

⁵⁴⁵ V. par ex. M. Sousse, Prévention des risques naturels dans le droit de l'urbanisme, Jurisclasseur Environnement et développement durable, n. 4525, 2019.

⁵⁴⁶ C. env. art. L. 562-1 et suiv.

de côte » dans leurs schémas régionaux d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires (ci-après SRADDET) ou dans leurs schémas d'aménagement régionaux (ci-après SAR) en outre-mer⁵⁴⁷. Par ailleurs, l'ordonnance n. 2020-744 du 17 juin 2020 relative à la modernisation des schémas de cohérence territoriale (ci-après SCoT) a imposé aux auteurs de ces documents d'y définir des objectifs relatifs à « la prévention des risques liés à la mer ainsi que, s'il y a lieu, l'organisation du retrait stratégique, notamment par l'identification des zones rétro-littorales propices au développement de l'habitat »⁵⁴⁸. Cette ordonnance a donc fait du SCoT, le principal instrument permettant de planifier les enjeux liés à l'érosion côtière avant la loi « climat et résilience »⁵⁴⁹, et ce d'autant plus qu'elle a fusionné leur contenu avec celui des schémas de mise en valeur de la mer (ci-après SMVM)⁵⁵⁰.

Au demeurant, le recul du trait de côte est un phénomène qui peut prendre des formes très variables non seulement dans le temps mais aussi sur le territoire d'une même commune⁵⁵¹. Sa gestion à la seule échelle intercommunale pouvait donc paraître insuffisante. Par ailleurs, en ce qui concerne la relocalisation des constructions détruites en raison du recul du trait de côte, les premières dispositions introduites dans le contenu des SRADDET et des SCoT pouvaient paraître très sommaires. L'apport de la loi Climat et résilience est donc de prévoir l'adaptation des documents d'urbanisme, y compris communaux, à la gestion des enjeux liés à l'érosion côtière⁵⁵². Ce texte a par ailleurs créé de nouveaux instruments en matière de stratégie de gestion du trait de côte⁵⁵³, de droit de préemption⁵⁵⁴, de régime des constructions⁵⁵⁵, tout en habilitant le gouvernement à enrichir ces différents dispositifs par voie d'ordonnance.

Dans leur ensemble, ces évolutions peuvent être analysées de manière assez ambivalente. D'un certain point de vue, on peut y voir un progrès de la « territorialisation » du droit⁵⁵⁶ puisque la loi permet désormais aux collectivités territoriales et à leurs

⁵⁴⁷ Pour ce faire, le SAR doit comporter des dispositions valant schéma de mise en valeur de la mer, CGCT, art. L. 4433-7-1.

⁵⁴⁸ C. urb., art. L. 141-13 al. 3 dans sa rédaction issue de l'ordonnance 2020-744 du 17 juin 2020.

⁵⁴⁹ Ces évolutions s'ajoutent en effet à celles de la « loi Elan » du 23 novembre 2018 qui avait déjà considérablement renforcé le rôle du SCOT dans la mise en œuvre de la « loi littoral » ; V. N. Hutten, *Le nouveau rôle du SCoT dans la mise en œuvre de la loi Littoral*, BJDU 2020, n. 2, pp. 76-80

⁵⁵⁰ Depuis la loi n° 2005-157 du 23 février 2005 relative au développement des territoires ruraux (dite « loi DTR »), les auteurs des SCOT pouvaient intégrer dans ce document un chapitre individualisé valant SMVM. L'ordonnance du 17 juin 2020 relative à la modernisation des SCOT a supprimé cette possibilité en intégrant le contenu du SMVM dans le document d'orientation et d'objectifs du SCOT (C. urb. art. L. 141-13).

⁵⁵¹ V. par ex. Ministère de l'Ecologie, du développement durable et de l'énergie, Direction générale de la prévention des risques, Guide méthodologique : plan de prévention des risques littoraux, mai 2014, pp. 31-59.

⁵⁵² L'article 242 de la loi a ajouté dans le code de l'urbanisme un paragraphe intitulé « Exposition au recul du trait de côte et adaptation des documents d'urbanisme » (C. urb. art. Art. L. 121-22-1 et suiv.).

⁵⁵³ V. Marie Crespy-De Coninck, Les stratégies de gestion intégrée du trait de côte, RFDA, mai-juin 2023, n° 3, p. 444.

⁵⁵⁴ V. Gweltaz Eveillard, Le droit de préemption pour l'adaptation au recul du trait de côte, RFDA, mai-juin 2023, n° 3, p. 466.

⁵⁵⁵ V. Jean-François Struillou, Les règles d'utilisation des sols spécifiques aux zones exposées au recul du trait de côte, RFDA, mai-juin 2023, n° 3, p. 466.

⁵⁵⁶ V. par ex. Sébastien Ferrari, La loi littoral entre deux eaux, RFDA 2018, p.1161.

groupements d'adapter les règles d'urbanisme spécifiques à l'aménagement et à la protection du littoral aux enjeux liés à l'érosion du trait de côte sur leur territoire. Mais d'un autre point de vue, paradoxalement, la loi Climat et résilience permet aussi une certaine extension de l'urbanisation dans des territoires où elle n'était pas possible jusqu'à présent. En effet, elle permet aux communes de remettre en cause la délimitation des zones exposées au recul du trait de côte opérée par l'État (Section 1). Par ailleurs, à la lumière des précisions apportées par ordonnance⁵⁵⁷, elle autorise la planification des opérations de relocalisation dans des secteurs jusqu'alors protégés par la loi Littoral (Section 2).

SECTION 1. LA DELIMITATION DES ZONES EXPOSEES AU REcul DU TRAIT DE COTE DANS LES PLU

À l'origine, le projet de loi déposé à l'Assemblée Nationale ne comportait qu'une simple habilitation du Gouvernement à intervenir par voie d'ordonnance afin d'adapter le contenu des documents d'urbanisme aux enjeux liés au recul du trait de côte⁵⁵⁸. Les dispositions de la loi Climat et résilience relatives à l'érosion côtière ont donc été introduites par les parlementaires, en concertation étroite avec l'Association Nationale des Elus du Littoral, avec le soutien du Gouvernement⁵⁵⁹. Le Conseil d'État n'a donc pas pu donner son avis sur ce nouveau dispositif, ce qui est regrettable eu égard aux nombreux enjeux qu'il soulève. En réalité, les dispositions de la loi Climat et résilience relatives au recul du trait de côte apparaissent comme le prolongement de plusieurs propositions de lois portées par les « élus du littoral » dans les deux chambres depuis 2016⁵⁶⁰, « les collectivités territoriales concernées souhaitant disposer de davantage de marge de manœuvre pour autoriser des constructions sur les zones qui seront touchées à l'horizon de 30 ou 100 ans »⁵⁶¹. Ainsi, dès lors qu'elles ont été identifiées par décret comme étant exposées au recul du trait de côte, les communes ou leurs groupements sont autorisées élaborer leur propre zonage relatif au recul du trait de côte afin qu'il se substitue à celui établi par l'État dans les PPRL.

§ 1. L'établissement d'une nouvelle « cartographie » par les communes identifiées par décret

Le recul du trait de côte ne fait pas explicitement partie des risques naturels que l'État doit prévenir dans les PPRN⁵⁶². Cependant, après la tempête Xynthia de février 2010, une circulaire a prescrit aux services déconcentrés de l'État d'y traiter « tous les types d'aléas

⁵⁵⁷ Ordonnance n° 2022-489 du 6 avril 2022 relative à l'aménagement durable des territoires littoraux exposés au recul du trait de côte.

⁵⁵⁸ Art. 58 du projet de loi.

⁵⁵⁹ AN, Compte rendu de la commission spéciale chargée d'examiner le projet de loi portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ces effets, n. 39, 17 mars 2021, p. 23 ; v. aussi p. 19.

⁵⁶⁰ V. CGEDD, IGA, IGF, Recomposition spatiale des territoires littoraux, mars 2019, annexe III p. 8.

⁵⁶¹ Étude d'impact, projet de loi portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets, 10 fév. 2021, p. 545.

⁵⁶² C. env., art. L. 562-1. A la différence des autres risques (inondations, mouvements de terrain, avalanches, incendies de forêt, séismes, éruptions volcaniques, tempêtes ou cyclones), le recul du trait de côte est un phénomène qui s'inscrit en principe dans le temps long et ne connaît donc pas de réalisation soudaine. *Contra* C. MEUR-FEREC et autres, « Érosion côtière : un risque (pas) comme les autres ? », <https://anel.asso.fr>.

littoraux nécessaires, par exemple érosion marine et submersion »⁵⁶³. Ainsi, depuis le milieu des années 2010, une cartographie des zones exposées au recul du trait de côte a été établie dans les PPR. La loi Climat et résilience autorise désormais les communes à établir leur propre cartographie de ce risque à condition d'être inscrites sur une liste établie par décret. Pour établir cette liste, l'État est tenu d'identifier « les communes dont l'action en matière d'urbanisme et la politique d'aménagement doivent être adaptées aux phénomènes hydrosédimentaires entraînant l'érosion du littoral »⁵⁶⁴. Assez vague, la formule est par ailleurs entachée d'une faute de syntaxe. Elle est heureusement complétée par deux conditions supplémentaires : d'une part « la particulière vulnérabilité de leur territoire au recul du trait de côte » et, d'autre part, « la connaissance des biens et activités exposés » à ce phénomène⁵⁶⁵. Il en résulte que pour établir la liste prévue par la loi, l'État doit identifier non seulement les communes qui sont particulièrement exposées au recul du trait de côte, mais aussi celles dont les activités et les biens sont menacés par ce phénomène.

Pour ce faire, l'État doit notamment s'appuyer sur « l'état des connaissances scientifiques résultant notamment de l'indicateur national de l'érosion littorale ». Prévue en 2016 par la « loi biodiversité »⁵⁶⁶ la création de cet indicateur a abouti à la mise en ligne de la base « géolittoral »⁵⁶⁷ qui établit l'ampleur de l'érosion sur chaque côte à partir des données historiques. En raison des incertitudes liées notamment à la méthodologie utilisée⁵⁶⁸, cet indicateur ne permet pas d'exclure un certain pouvoir d'appréciation de l'État qui pourrait être contesté à l'occasion d'un éventuel recours devant le juge administratif.

D'une certaine manière, en imposant à l'État d'établir cette liste au regard des « phénomènes hydrosédimentaires » établis à « la lumière des connaissances scientifiques », on peut considérer que le législateur a retenu un « critère physique objectif indépendant de la volonté de la puissance publique »⁵⁶⁹ comme en matière de délimitation du domaine public maritime⁵⁷⁰. Cette liste a donc un caractère essentiellement reconnaissif⁵⁷¹, et elle doit pouvoir être remise en cause en fonction de l'évolution des enjeux et des aléas sur le territoire de chaque commune. La loi prévoit ainsi que la liste doit être révisée tous les neuf ans, et qu'elle peut être complétée à tout moment à la demande d'une commune souhaitant « adapter son action en matière d'urbanisme et sa politique d'aménagement aux phénomènes hydrosédimentaires entraînant l'érosion du littoral »⁵⁷². Ainsi, en théorie, l'État est tenu d'inscrire sur la liste les communes dont les territoires répondent aux critères légaux y

⁵⁶³ Ministère de l'écologie, du développement durable, des transports et du logement, Circulaire du 2 août 2011 relative à la mise en œuvre des plans de prévention des risques naturels littoraux, DEVP1113131C.

⁵⁶⁴ C. env., art. L. 321-15 al. 1.

⁵⁶⁵ Id.

⁵⁶⁶ C. env., art. L. 321-13.

⁵⁶⁷ <http://www.geolittoral.developpement-durable.gouv.fr/premiers-enseignements-r476.html>

⁵⁶⁸ <http://www.geolittoral.developpement-durable.gouv.fr/methodologie-r475.html>

⁵⁶⁹ CCons., 24 mai 2013, « SCI Pascal », n. 2023-316 QPC, § 6.

⁵⁷⁰ CGPPP, art. L. 2111-5.

⁵⁷¹ L'acte administratif de constatation des limites du domaine public maritime a un caractère purement reconnaissif ; dès lors, il peut être contesté à tout moment ; CE, 12 nov. 2014, Commune de Pont-Aven, n° 369147, Lebon, comm. par Ph. S. Hansen, JCP A 2015, 2238

⁵⁷² Sous réserve, le cas échéant, de l'avis favorable de l'EPCI compétent en matière de PLU ou de carte communale ; C. env., art. L. 321-15 al. 3.

compris contre leur volonté, et il peut s'opposer à une demande d'ajout ou de retrait dès lors que les critères ne sont pas satisfaits.

La loi impose par ailleurs à l'État de consulter les conseils municipaux des communes concernées ainsi que le Conseil national de la mer et des littoraux et le comité national du trait de côte⁵⁷³. Quoique prolongée à la demande des élus locaux, ces consultations ont eu lieu dans des délais assez brefs⁵⁷⁴, ce qui est assez problématique dans la mesure où la plupart des communes ont dû se prononcer sans connaître les modalités d'application de la loi définies dans des textes ultérieurs⁵⁷⁵. *In fine*, 126 communes ont été inscrites sur cette liste⁵⁷⁶, ce qui est assez peu au regard des 303 communes à risques identifiées par la circulaire du 2 août 2011⁵⁷⁷.

Ces communes ont soit l'obligation d'adopter « une carte locale d'exposition de leur territoire au recul du trait de côte », soit la faculté d'établir une « carte locale de projection du recul du trait de côte » selon que leur territoire est couvert par un PPRL ou non⁵⁷⁸. Au demeurant, ce PPRL doit être prescrit ou approuvé à la date d'entrée en vigueur du décret précité, et il doit comporter des dispositions relatives au recul du trait de côte⁵⁷⁹. Le recours à la notion de « carte » et la distinction opérée par la loi entre deux catégories d'entre elles sont assez maladroits dans la mesure où il laisse entendre qu'il s'agit de documents distincts du PLU⁵⁸⁰. En réalité, il semble que ces « cartes » sont constituées par les dispositions du règlement du PLU établies en matière de recul du trait de côte ainsi que par les documents cartographiques qui les illustrent⁵⁸¹. Dès lors, on peine à comprendre pourquoi le législateur a établi une distinction entre ces deux types de cartes – indépendamment de leur caractère facultatif ou obligatoire – dans la mesure où leur contenu est identique⁵⁸².

L'obligation faite à certaines communes d'élaborer une « carte d'exposition » s'explique par le fait que leur territoire n'est pas couvert par un PPRL adéquat, et qu'il est dès lors nécessaire d'établir dans leur PLU des servitudes permettant de prévenir les risques liés à l'érosion côtière. Inversement, lorsque le territoire de la commune est couvert par un

⁵⁷³ C. env., art. L. 321-15 al. 2.

⁵⁷⁴ Fixé à l'origine au 24 janvier 2022, ce délai a d'abord été reporté au 24 février puis au 10 mars.

⁵⁷⁵ *Erosion du littoral : de nouveaux pouvoirs d'urbanisme à l'horizon pour 121 communes*, La Gazette des communes (site web), 8 avr. 2022.

⁵⁷⁶ Décret n. 2022-750 du 29 avril 2022 établissant la liste des communes dont l'action en matière d'urbanisme et la politique d'aménagement doivent être adaptées aux phénomènes hydrosédimentaires entraînant l'érosion du littoral.

⁵⁷⁷ Ministère de l'écologie, du développement durable, des transports et du logement, Circulaire du 2 août 2011 relative à la mise en œuvre des plans de prévention des risques naturels littoraux, DEVP1113131C.

⁵⁷⁸ C. urb., art. L. 121-22-1.

⁵⁷⁹ Un PPRL ne contient pas nécessairement de dispositions relatives au recul du trait de côte. Il peut en effet prévenir d'autres risques tels que la submersion marine ou la migration dunaire. V. Guide méthodologique préc.

⁵⁸⁰ En qualifiant de « carte » les dispositions ajoutées au PLU en ce qui concerne le recul du trait de côte, le législateur a sans doute cherché à établir un lien avec les différentes cartes comprises dans le « cahier des cartes de synthèse » du PPRL. V. Guide méthodologique préc., p. 62.

⁵⁸¹ V. Elise Carpentier, *Loi Climat, documents d'urbanisme et recul du trait de côte*, JCP N, n° 45, 12 nov. 2021, p. 1317. V. aussi Gouvernement, *Urba-Info*, La lettre de la législation sur l'urbanisme, n. 50, janv.-fév. 2022, p. 10.

⁵⁸² A moins que le décret prévu à l'art. L. 121-22-2 du code de l'urbanisme ne différencie le contenu de ces cartes.

tel plan, il n'est pas nécessaire de modifier le contenu du PLU, la « carte de projection » étant dès lors facultative. Dans cette dernière hypothèse, nonobstant son inscription sur la liste établie par décret, la commune dispose d'un « droit d'option » qui lui laisse la liberté d'entrer ou non dans le champ d'application du nouveau dispositif au fur et à mesure que ses modalités d'application seront définies⁵⁸³.

Pour les communes littorales, l'établissement de la « cartographie » relative au recul du trait de côte est assez ambivalent. D'un côté, elle représente le « socle »⁵⁸⁴ qui leur permet de substituer leur propre zonage à celui du PPRL et de recourir aux nouveaux outils tels que le droit de préemption *ad hoc*⁵⁸⁵, le « bail réel d'adaptation à l'érosion côtière »⁵⁸⁶, le dispositif d'information des acquéreurs et des locataires⁵⁸⁷, et de bénéficier éventuellement des dérogations prévues par l'ordonnance du 6 avril 2022 en matière de relocalisation (v. *infra*). Cependant, d'un autre côté, cette cartographie leur impose de faire évoluer leur PLU ou leur carte communale, voire de se doter d'un tel document si elles en sont dépourvues. Ainsi, en l'absence de toute aide financière de la part de l'État, l'obligation d'élaborer « une carte d'exposition » pourrait être assimilée à un transfert de charge contraire au quatrième alinéa de l'art. 72-2 de la Constitution. C'est pourquoi les communes soumises à cette obligation peuvent obtenir une aide financière dans le cadre d'une stratégie locale de gestion intégrée du trait de côte⁵⁸⁸. *A contrario* aucune aide financière n'est prévue pour l'élaboration des « cartes de projection » eu égard à leur caractère facultatif.

Dans les deux cas, si une ou plusieurs de ces communes appartiennent à un établissement public de coopération intercommunale (ci-après EPCI) compétent en matière de plan local d'urbanisme ou de carte communale, c'est à cet EPCI d'établir la carte. Ce faisant, il peut y intégrer le territoire d'une ou plusieurs communes non inscrites sur la liste, à charge pour celles-ci de demander leur inscription à l'État⁵⁸⁹. Toutefois, lorsque l'élaboration de cette carte est facultative (carte de projection), on peut supposer que l'EPCI ne peut engager l'évolution de son PLU sans avoir recueilli au préalable le consentement des communes concernées.

§ 2. La relative liberté des communes dans l'établissement du nouveau zonage

Depuis la « loi Defferre » du 7 janvier 1983⁵⁹⁰ qui a transféré aux communes la compétence en matière de planification urbaine, la libre administration des collectivités

⁵⁸³ V. Sénat, Rapport fait au nom de la commission de l'aménagement du territoire et du développement, n. 666, T. II, Enregistré à la Présidence du Sénat le 2 juin 2021, p. 153.

⁵⁸⁴ AN, Rapport fait au nom de la commission spéciale chargée d'examiner le projet de loi portant lutte contre le dérèglement climatique, T. II, 19 mars 2021, p. 392. V. aussi Gouvernement, Urba-Info, La lettre de la législation sur l'urbanisme, n. 50, janv.-fév. 2022, p. 10.

⁵⁸⁵ C. urb. art. L. 219-1 et suiv. V. Gweltaz Eveillard.

⁵⁸⁶ C. env., art. L. 321-18 et suiv.

⁵⁸⁷ C. env., art. L. 121-5 dans sa rédaction en vigueur à compter du 1^{er} janv. 2023.

⁵⁸⁸ Les communes peuvent conclure une convention avec l'État, les collectivités territoriales concernées et leurs groupements. Cette convention établit la liste des moyens techniques et financiers mobilisés l'ensemble des cocontractants pour établir la carte ; C. env. art. L. 321-16 al. 3.

⁵⁸⁹ Gouvernement, Urba-Info, La lettre de la législation sur l'urbanisme, n. 50, janv.-fév. 2022, p. 10.

⁵⁹⁰ Loi n° 83-8 du 7 janvier 1983 relative à la répartition de compétences entre les communes, les départements, les régions et l'État

territoriales⁵⁹¹ leur permet de déterminer dans leurs documents d'urbanisme « le parti d'aménagement à retenir (...) et de fixer en conséquence le zonage et les possibilités de construction »⁵⁹². Ainsi, en étendant ces compétences dans le domaine du recul du trait de côte, la loi « climat et résilience » a accordé aux communes une certaine liberté d'appréciation quant à la fixation de ce zonage et ce d'autant plus qu'elles ne sont pas soumises à la doctrine de l'État en la matière. La loi leur impose cependant de respecter un calendrier et des procédures assez exigeantes.

§ 3. Un zonage affranchi de la doctrine de l'État

La loi « climat et résilience » établit une distinction entre deux catégories de zones en fonction de leur degré d'exposition au recul du trait de côte : d'une part « La zone exposée au recul du trait de côte à l'horizon de trente ans » (ci-après « zone 0-30 ans ») ; et d'autre part « la zone exposée au recul du trait de côte à un horizon compris entre trente et cent ans » (ci-après « zone 30-100 ans »)⁵⁹³. Bien qu'il s'agisse d'un zonage binaire établi à un « horizon » séculaire⁵⁹⁴, ce nouveau zonage ne correspond pas aux « zones exposées aux risques » (zones rouges) et aux « zones qui ne sont pas directement exposées aux risques » (zones bleues) que l'État doit établir dans le cadre des PPRN⁵⁹⁵. En outre, selon la doctrine de l'État, tous les espaces qui sont exposés au recul du trait de côte à un horizon de cent ans doivent être classés en « zone rouge »⁵⁹⁶ afin de les rendre inconstructibles. La loi « climat et résilience » distingue ainsi deux types de zones là où la doctrine de l'État n'en prévoit qu'une seule, ce qui permet aux communes, dans une certaine mesure, de remettre en cause l'inconstructibilité prévue par les PPRL⁵⁹⁷.

En pratique, la zone « 0-30 ans » correspond à la bande littorale⁵⁹⁸. En effet, en dehors des espaces urbanisés, la loi impose aux communes de porter la largeur cette bande à plus de cent mètres dans le PLU ou la carte communale « lorsque la projection du recul du trait de côte à l'horizon de trente ans le justifie »⁵⁹⁹. Quant à la zone « 30-100 » ans, la loi n'impose aucun critère permettant de l'établir. Les auteurs du PLU ou de la carte communale sont seulement tenus de réaliser dans le rapport de présentation une synthèse « des études techniques prises en compte », et des « actions de lutte contre l'érosion côtière et des actions issues des stratégies locales de gestion intégrée du trait de côte » lorsqu'elles existent⁶⁰⁰.

⁵⁹¹ CCons., 7 décembre 2000, Loi relative à la solidarité et au renouvellement urbains, n° 2000-436 DC, § 12.

⁵⁹² CE, 22 mars 1991, Commune de Saint-Jean-Bonnefonds, n. 97820, Lebon T.

⁵⁹³ C. urb., art L. 121-22-2.

⁵⁹⁴ « la connaissance des évolutions sur plusieurs dizaines d'années autorise une projection des tendances passées sur les 100 prochaines années dans des conditions environnementales considérées comme invariantes dans le temps » ; Guide méthodologique préc., p. 32.

⁵⁹⁵ C. env. art. L. 562-1.

⁵⁹⁶ Guide méthodologique préc., p. 136.

⁵⁹⁷ V. J.-F. Struillou, Les règles d'utilisation des sols spécifiques aux zones exposées au recul du trait de côte, RFDA 2022, n° 3, pp. 460-465.

⁵⁹⁸ Gouvernement, Urba-Info, La lettre de la législation sur l'urbanisme, n. 50, janv.-fév. 2022, p. 12.

⁵⁹⁹ C. urb. art. L. 121-16. Pour les autres communes littorales, l'élargissement de la bande des cents mètres reste une simple faculté, qui n'a pas à être justifiée par des motifs liés à la sensibilité des milieux ou à l'érosion des côtes le justifiant ; CE, 21 avr. 1997, Conan et a. n. 137565.

⁶⁰⁰ C. urb. art. L. 121-22-1 et L. 121-22-6.

Ainsi, à la différence de l'État (v. *supra*), les communes ne sont pas tenues de se référer à l'indicateur national de l'érosion côtière. Elles sont donc théoriquement libres de développer leur propre doctrine en matière de recul du trait de côte, la doctrine de l'État ne leur étant pas opposable⁶⁰¹.

Le changement ainsi opéré par la loi est d'autant plus important que le représentant de l'État est tenu d'abroger les dispositions du PPRL relatives au recul du trait de côte dès lors que le nouveau zonage établi par les communes est entré en vigueur⁶⁰². Au demeurant, les servitudes des PPRL relatives à la submersion marine ou à la migration dunaire ne sont pas remises en question. En cas de désaccord avec les communes, le représentant de l'État peut toujours déférer au juge administratif la délibération litigieuse. Cependant, en matière de zonage, le juge administratif n'exerce qu'un contrôle restreint et ce aussi bien lorsqu'il s'agit d'un PPRL⁶⁰³ que d'un PLU⁶⁰⁴ ou d'une carte communale⁶⁰⁵. En matière de recul du trait de côte, ce contrôle l'amène à prendre en considération les études scientifiques ainsi que les activités et les biens qui y sont exposés⁶⁰⁶, mais il considère que c'est à l'autorité administrative compétente d'opérer le « croisement des données relatives aux niveaux d'aléas observés (...) avec les enjeux existants »⁶⁰⁷. Dès lors, il n'annule le zonage que s'il est entaché d'une erreur manifeste d'appréciation ou fondé sur des faits matériellement inexacts⁶⁰⁸. La loi « climat et résilience » a donc transféré aux communes le pouvoir d'appréciation dont disposait l'État en matière de définition des zones exposées du recul du trait de côte⁶⁰⁹.

Au demeurant, le contrôle qu'exerce le juge administratif sur les documents d'urbanisme des communes littorales ne porte pas seulement sur le zonage. En effet, la loi Littoral impose aux communes de déterminer dans leurs documents d'urbanisme « la

⁶⁰¹ Les prévisions en matière de recul du trait de côte sont marquées par un fort degré d'incertitude : l'imprécision des données disponibles, le retournement des phénomènes hydrosédimentaires ou encore la survenance d'événements exceptionnels (tempêtes) sont susceptibles de remettre en cause les prévisions dans une large mesure, qui plus est sur une large échelle de temps. Face à ces incertitudes, un certain nombre de méthodes et de partis pris sont préconisés par l'État, notamment quant aux effets du réchauffement climatique. V. Guide méthodologique préc., pp. 32-47.

⁶⁰² C. env. art. L. 562-3 al. 3. V. J.-F. Struillou, Les règles d'utilisation des sols spécifiques aux zones exposées au recul du trait de côte, précité.

⁶⁰³ V. par ex. CAA Douai, 8 avril 2021, Association de défense des propriétaires, artisans et résidents du Marquenterre, n. 19DA00768, § 56-57.

⁶⁰⁴ CE, 22 mars 1991, Commune de Saint-Jean-Bonnefonds, n. 97820, Lebon T.

⁶⁰⁵ V. par ex. CE, 16 fév. 2022, Association pour la sauvegarde et la salubrité de Faleyras Targon et environs, n. 437202, Lebon T.

⁶⁰⁶ V. par e CAA Douai, 8 avril 2021, n. 19DA00768 préc § 58-83 ; CAA Bordeaux 4 mai 2021, Commune d'Ossun, n. 19BX04354.

⁶⁰⁷ CAA Lyon, 12 janv. 2022, Préfet de l'Ain, n. 19LY03498.

⁶⁰⁸ CE, 22 mars 1991, Commune de Saint-Jean-Bonnefonds, n. 97820, Lebon T.

⁶⁰⁹ Le décret d'application prévu à l'art. L. 121-22-12 du code de l'environnement pourrait permettre à l'État d'encadrer la délimitation par les communes du zonage relatif à l'érosion côtière. Toutefois, l'étude d'impact du projet de loi envisage au contraire d'« éviter le gel de l'activité économique et de tout aménagement de la bande côtière » par l'extension « des pouvoirs des collectivités en matière de planification ». « Il ne s'agirait pas d'imposer des règles plus contraignantes que celles appliquée par la doctrine actuellement mises en œuvre dans le cadre des plans de prévention des risques mais au contraire d'apporter davantage de souplesse aux collectivités » ; Étude d'impact, projet de loi portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets, 10 fév. 2021, p. 544-547.

capacité d'accueil des espaces urbanisés ou à urbaniser » en « tenant compte » de « l'existence de risques littoraux, notamment ceux liés à la submersion marine » et de « la projection du recul du trait de côte »⁶¹⁰. En théorie, ces dispositions pourraient donc permettre au juge d'annuler un document d'urbanisme établissant une « capacité d'accueil » excessive des zones exposées au recul du trait de côte. Cependant, en pratique, une telle annulation est peu probable dans la mesure où jusqu'à présent, le juge administratif ne s'est jamais vraiment emparé de cette notion⁶¹¹.

§ 4. Un calendrier et des procédures « contraignantes »

La loi impose aux communes ou à leurs groupements d'engager l'évolution du PLU ou de la carte communale dans l'année qui suit la publication du décret établissant la liste des communes exposées au recul du trait de côte⁶¹². Elle précise par ailleurs que cette procédure doit être achevée au plus tard dans les trois ans qui suivent son lancement. Il en résulte que les communes ont jusqu'au 29 avril 2026 pour faire évoluer leur PLU ou leur carte communale⁶¹³. Dans ces mêmes délais, la loi impose aux communes dont le territoire n'est pas couvert par un PLU ou une carte communale d'engager une procédure d'élaboration de l'un ou l'autre de ces documents d'urbanisme⁶¹⁴. Le caractère général de cette obligation est pour le moins surprenant : lorsque le territoire de la commune est couvert par un PPRL approuvé et comportant des dispositions relatives au recul du trait de côte, on ne voit pas très bien ce qui permet au législateur d'imposer une telle obligation sans porter atteinte excessive à la libre administration des collectivités territoriales⁶¹⁵.

La loi prévoit en outre que si le PLU ou la carte communale dont l'évolution a été engagée n'est pas entrée en vigueur dans les trois ans, l'organe délibérant de l'autorité compétente doit adopter une « carte de préfiguration » délimitant les « zones à 0-30 ans » et les « zones à 30-60 ans ». Toutefois, l'adoption de cette carte n'est pas obligatoire si le territoire de la commune est couvert par un PPRL adéquat⁶¹⁶. Publiée sur le portail national de l'urbanisme⁶¹⁷, cette carte permet à la commune ou à l'EPCI compétent d'avoir recours aux différents outils créés par la loi (v. *supra*) ainsi que de surseoir à statuer sur les demandes d'autorisations d'urbanisme lorsque l'opération envisagée est de nature à compromettre ou à rendre plus onéreuse l'exécution du futur document d'urbanisme⁶¹⁸.

Eu égard à l'ampleur des évolutions qu'elle implique, l'insertion dans le PLU ou la carte communale de la « cartographie » relative au recul du trait de côte entre en principe dans le

⁶¹⁰ C. urb. art. L. 121-21.

⁶¹¹ V. par ex. J.-F. Struillou et al, *Évaluer la capacité d'accueil et de développement des territoires littoraux*, DREAL des Pays de la Loire, Nantes, 2009.

⁶¹² C. urb. art. L. 121-22-3 al. 3 et art L. 121-22-7 al. 3.

⁶¹³ Soit quatre ans après le décret n. 2022-750 du 29 avril 2022.

⁶¹⁴ C. urb. art. L. 121-22-10.

⁶¹⁵ La plupart (sinon la totalité) des 126 communes identifiées par le décret du 29 avril 2022 sont couvertes par un PLU ou une carte communale.

⁶¹⁶ C. urb. art. L. 121-22-3 al. 3 et art L. 121-22-7.

⁶¹⁷ C. urb. art. L. 133-1.

⁶¹⁸ C. urb. art. L. 121-22-3 al. 5. V. Gouvernement, *Urba-Info*, La lettre de la législation sur l'urbanisme, n. 50, janv.-fév. 2022, p. 11

champ d'application des procédures de révision ou de modification de ces documents⁶¹⁹. Cependant, dans un but manifeste d'accélération et de simplification, la loi autorise les communes à recourir à titre dérogatoire à la procédure de modification simplifiée⁶²⁰. Cette dérogation est assez problématique dans la mesure où l'initiative de cette procédure relève du seul exécutif de la commune ou du groupement de communes et non pas de son organe délibérant⁶²¹. Elle prévoit par ailleurs une « mise à disposition électronique » dont les modalités ne permettent pas une information et une participation du public aussi aboutie que dans le cadre d'une enquête publique⁶²². Dès lors la « modification simplifiée » apparaît insuffisante si l'on considère que les enjeux liés à l'érosion côtière « impliquent la mise en place d'une gouvernance des politiques littorales, et l'information complète et transparente des parties intéressées »⁶²³. Enfin, la loi prévoit que dans les six ans qui suivent l'adoption, la révision, ou la modification du PLU⁶²⁴ ou de la carte communale⁶²⁵ intégrant le nouveau zonage, l'organe délibérant compétent doit procéder à une analyse des résultats obtenus sur la projection du recul du trait de côte afin de décider s'il est nécessaire d'engager une nouvelle évolution de ce document.

SECTION 2. LA PLANIFICATION DES OPERATIONS DE RELOCALISATION DANS LES DOCUMENTS D'URBANISME

Sans la définir, la loi « climat et résilience » fait entrer la notion de « relocalisation » dans le droit positif⁶²⁶. Selon la stratégie nationale de gestion intégrée du trait de côte élaborée par l'État en 2012, « la relocalisation consiste, dans une approche globale, transversale et systémique des territoires, à recomposer leur aménagement en intégrant l'objectif de mettre durablement à l'abri les enjeux, biens et activités, menacés par le recul du trait de côte et/ou la submersion marine »⁶²⁷. Par conséquent, la relocalisation implique de synchroniser la destruction des biens « enjeux, biens et activités » menacés par la mer avec leur reconstruction sur un autre secteur.

Jusqu'à la loi « climat et résilience », aucun dispositif juridique ne permettait d'opérer une telle synchronisation. En effet, les différents outils qui permettent à la puissance publique d'acquérir des biens dans le but de les détruire⁶²⁸ ne sont pas liés aux « opérations d'aménagement »⁶²⁹ qui permettent de construire de nouveaux ensembles urbains. Pour

⁶¹⁹ C. urb. art. L. 121-22-3 al. 1.

⁶²⁰ *Ibid.*, al. 2.

⁶²¹ C. urb. art. L. 153-45. C'est néanmoins l'organe délibérant qui adopte la modification.

⁶²² C. urb. art. L. 153-47.

⁶²³ CGEDD, IGA, IGF, Recomposition spatiale des territoires littoraux, mars 2019, p. 2

⁶²⁴ C. urb. art. L. 153-27.

⁶²⁵ C. urb. art. L. 121-22-11.

⁶²⁶ C. urb., art. L. 141-13 ; L. 151-41 ; L. 312-8 ; L. 312-9 ; L. 211-1 ; CGCT., art. L. 4433-7-2.

⁶²⁷ Cette définition est issue du cahier des charges de l'appel à projet « expérimentation de la relocalisation des activités et des biens » lancé par l'État en 2012 dans le cadre de la stratégie nationale de gestion du trait de côte. http://www.geolittoral.developpement-durable.gouv.fr/IMG/pdf/AAPR_CahierDesCharges_20120608_VModifie_cle0331e6.pdf

⁶²⁸ V. par ex. C. env. art. L. 561-1 et suiv.

⁶²⁹ C. urb. art. L. 311-1 et suiv.

permettre cette relocalisation, la loi a donc adapté les outils juridiques existant⁶³⁰ sans pour autant en créer de nouveaux⁶³¹. Ainsi, en ce qui concerne la planification urbaine, la loi permet aux collectivités territoriales d'identifier dans leurs documents d'urbanisme stratégiques et réglementaires les secteurs de relocalisation et de préparer, le cas échéant, le transfert des biens et activités (A). Et en ce qui concerne l'urbanisme opérationnel, l'ordonnance n° 2022-489 du 6 avril 2022 prise en application de la loi « climat et résilience » a adapté les « projets partenariaux d'aménagement » et les « grandes opérations d'urbanisme » aux opérations de recomposition des territoires littoraux exposés au recul du trait de côte⁶³². Il apparaît ainsi que les principales innovations apportées par la loi Climat et résilience ne concernent pas tant les instruments juridiques que le choix des secteurs de relocalisation. En effet, conformément à l'habilitation reçue de la loi, le Gouvernement a établi dans l'ordonnance précitée plusieurs dérogations permettant relocaliser les constructions dans des secteurs jusqu'alors protégés par la loi Littoral. Ce faisant, il a répondu aux attentes exprimées par les parlementaires dans les propositions de loi antérieures⁶³³. *In fine*, on peut ainsi se demander si les dispositions introduites par la loi « climat et résilience » en matière de recul du trait de côte n'avaient pas pour objet principal de desserrer les contraintes résultant de la loi Littoral (B).

§ 1. Le contenu spécifique des différents documents d'urbanisme

La planification stratégique des opérations de relocalisation peut d'abord se faire à l'échelle régionale. En effet, le SRADDET peut fixer des objectifs de moyen et long terme en matière de gestion du trait de côte, la loi Climat et résilience ayant précisé que cela doit être fait « en cohérence » avec les orientations de la stratégie nationale de gestion intégrée du trait de côte⁶³⁴. Lorsque de tels objectifs sont établis, le SRADDET doit préciser dans un « fascicule » « les règles générales d'un projet de territoire qui permet d'anticiper et de gérer les évolutions du trait de côte »⁶³⁵. Toutefois, il ne semble pas que ce schéma puisse établir de telles « règles » en matière de relocalisation des constructions⁶³⁶ puisque celles-ci ne doivent pas méconnaître les compétences de l'État et des autres collectivités territoriales⁶³⁷.

⁶³⁰ « Il est donc apparu nécessaire (...) de définir une boîte à solutions dans laquelle les collectivités pourraient choisir les outils urbanistiques les plus adaptés à leurs projets d'aménagement » ; Étude d'impact, projet de loi portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets, 10 fév. 2021, p. 538.

⁶³¹ Le droit de préemption *ad hoc*, le « bail réel d'adaptation à l'érosion côtière », le dispositif d'information des acquéreurs et des locataires ne sont pas directement liés à la relocalisation des constructions.

⁶³² C. urb. art. L. 312-8 et suiv.

⁶³³ V. proposition de loi du 13 juillet 2016 relative à l'adaptation des territoires littoraux au changement climatique ; proposition de loi du 27 septembre 2017 portant adaptation des territoires littoraux au changement climatique ; proposition de loi du 17 sept. 2017 relative au développement durable des territoires littoraux.

⁶³⁴ C. env., art. L. 321-14.

⁶³⁵ Lorsque le SRADDET fixe des objectifs en matière de gestion du trait de côte, il doit « préciser les règles générales d'un projet de territoire qui permet d'anticiper et de gérer les évolutions du trait de côte, portant notamment sur les mesures d'amélioration des connaissances, de préservation et de restauration des espaces naturels ainsi que de prévention et d'information des populations » ; C. env., art. L. 321-14 dans sa rédaction antérieure à la loi Climat et résilience).

⁶³⁶ Ces règles portent « notamment sur les mesures d'amélioration des connaissances, de préservation et de restauration des espaces naturels ainsi que de prévention et d'information des populations » ainsi que sur « les modalités d'un partage équilibré et durable de la ressource sédimentaire » (C. env., art. L. 321-14 al. 2).

⁶³⁷ CGCT art. L. 4251-1 al. 9.

Or, en matière d'urbanisme et d'aménagement, la loi attribue l'essentiel des compétences aux auteurs des SCoT en les autorisant notamment à préciser dans ces schémas les modalités d'application des règles d'urbanisme propres au littoral⁶³⁸. En outre, eu égard à l'échelle territoriale très étendue de ce document, l'identification des constructions exposées au recul du trait de côte et la localisation des secteurs susceptibles d'accueillir leur relocalisation apparaissent difficiles à déterminer.

À l'inverse, en Outre-Mer, la loi habilite explicitement les auteurs des Schémas d'Aménagement Régionaux (ci-après SAR) à identifier « des secteurs visant à accueillir des installations et des constructions pour des projets de relocalisation ». Pour ce faire, les collectivités compétentes⁶³⁹ doivent fixer « les orientations fondamentales de l'aménagement, de la protection et de la mise en valeur du littoral »⁶⁴⁰ ainsi que des « orientations permettant d'adapter les territoires au recul du trait de côte » sur le territoire des communes mentionnées dans la liste établie par décret (v. *supra*). Toutefois, lorsqu'une commune est couverte par un SCoT qui comprend un chapitre individualisé valant schéma de mise en valeur de la mer, son territoire ne peut être couvert par le SAR. Autrement dit, en Outre-Mer, le contenu du SCoT prévaut sur celui du SAR dès lors qu'il définit des orientations stratégiques relatives à la mer et au littoral.

Cette articulation des documents d'urbanisme stratégiques est encore plus marquée en métropole. En effet depuis l'ordonnance n° 2020-744 du 17 juin 2020 relative à la modernisation des SCoT, ces schémas « peuvent fixer les orientations fondamentales de l'aménagement, de la protection et de la mise en valeur de la mer et du littoral »⁶⁴¹, et ils doivent définir les « orientations (...) de prévention des risques naturels liés à la mer et d'adaptation des territoires au recul du trait de côte » dans leur document d'orientation et d'objectifs⁶⁴². Ils peuvent par ailleurs identifier « des secteurs visant à accueillir des installations et des constructions pour des projets de relocalisation »⁶⁴³. Ainsi, en matière de relocalisation des constructions exposées au recul du trait de côte, le rôle du SCoT apparaît prépondérant, et ce d'autant plus qu'à la différence du SAR, son champ d'intervention en la matière s'étend à toutes les communes littorales et non pas seulement à celles qui figurent sur la liste établie par décret. Ce rôle spécifique du SCoT peut s'expliquer par le fait que les opérations de relocalisation ne peuvent pas être uniquement envisagées à l'échelle communale dans la mesure où les communes exposées au recul du trait de côte ne disposent pas toujours de territoires susceptibles d'accueillir une opération de relocalisation. Il est alors nécessaire de planifier la relocalisation des constructions sur le territoire d'une autre commune, ce qui ne peut se faire qu'à l'échelle intercommunale. Le SCoT apparaît alors d'autant plus adapté pour ce faire que depuis la loi Elan du 23 novembre 2018, c'est à son

⁶³⁸ En ce qui concerne les règles d'urbanisme spécifiques à l'aménagement et à la protection du littoral, le SRADDET peut seulement préciser « les modalités de conciliation des objectifs de protection de l'environnement, du patrimoine et des paysages » (CGCT art L. 4251-1 al. 7). Le SCOT, en revanche, depuis la loi Elan du 23 novembre 2018, est tenu de préciser « les modalités d'application » de ces règles d'urbanisme, en déterminant notamment « les critères d'identification des villages, agglomérations et autres secteurs déjà urbanisés » (C. urb. art. L. 121-3 al. 2).

⁶³⁹ CGCT art. L. 4433-7-2

⁶⁴⁰ *Ibid.*

⁶⁴¹ C. urb. art. L. 141-12

⁶⁴² C. urb. art. L. 141-13.

⁶⁴³ *Id.*

échelle que doivent être identifiés les différents secteurs prévus par la loi Littoral qu'il appartient ensuite au PLU de délimiter⁶⁴⁴.

C'est aux auteurs du PLU ou de la carte communale de parachever la planification des opérations de relocalisation. À cet égard, la loi « climat et résilience » prévoit un certain nombre de mesures qui s'appliquent là encore à toutes les communes et non pas seulement à celles qui figurent sur la liste établie par décret. En premier lieu, la loi impose aux intercommunalités compétentes d'adapter le contenu de leur PLU lorsque le territoire qu'il couvre comprend au moins une commune exposée au recul du trait de côte. Dans cette hypothèse, les orientations générales définies dans le projet d'aménagement et de développement durables doivent prendre en compte « l'adaptation des espaces agricoles, naturels et forestiers, des activités humaines et des espaces urbanisés exposés à ce recul »⁶⁴⁵. Dès lors, cette évolution suppose d'engager une révision de leur PLU⁶⁴⁶.

En second lieu, la loi permet aux communes ou à leurs groupements d'établir dans le PLU des orientations d'aménagement et de programmation (ci-après OAP) afin de « définir les actions et les opérations, ainsi que leur échéancier prévisionnel, nécessaires pour réorganiser le territoire au regard de la disparition progressive des aménagements, des équipements, des constructions et des installations »⁶⁴⁷. Eu égard à l'horizon de temps relativement restreint des OAP, cette faculté ne semble présenter d'intérêt que lorsqu'une opération de relocalisation est prévue à brève échéance⁶⁴⁸. Enfin, en dernier lieu, la loi autorise les communes ou leurs groupements compétents à délimiter dans le règlement de leur PLU les terrains sur lesquels sont institués « des emplacements réservés à la relocalisation d'équipements, de constructions et d'installations exposés au recul du trait de côte, en dehors des zones touchées par ce recul »⁶⁴⁹. Cette faculté permet ainsi à toutes les communes (y compris à celles qui ne sont pas exposées à l'érosion côtière) d'anticiper, de manière très souple, une opération de relocalisation. En effet, la jurisprudence admet qu'une opération en vue de laquelle l'emplacement réservé est constitué peut-être réalisée plusieurs décennies, après sans que cela ne constitue une atteinte excessive aux droits du propriétaire⁶⁵⁰.

Cette adaptation des contenus des documents d'urbanisme à la relocalisation des constructions ne remet pas en cause la hiérarchie des normes établie entre ceux-ci : les mesures prévues dans le PLU ou la carte communale doivent être compatibles avec celles du SCoT, et celui-ci doit « prendre en compte » les objectifs du SRADDET ; le cas échéant, il doit aussi être « compatible » avec les règles générales du fascicule de ce schéma⁶⁵¹. En

⁶⁴⁴ Depuis la loi Elan du 23 novembre 2018, le SCoT doit définir la localisation des villages, agglomérations et autre secteurs déjà urbanisés (C. urb. art. L. 121-3 al. 2) qu'il appartient ensuite au PLU de délimiter précisément (C. urb. art. L. 121-8 al. 2).

⁶⁴⁵ C. urb. art. L. 151-1.

⁶⁴⁶ C. urb. art. L. 153-31. Sur ce point, la loi « climat et résilience » ne prévoit pas de dérogation permettant de recourir à une autre procédure d'évolution du plan.

⁶⁴⁷ C. urb. art. L. 151-7 III.

⁶⁴⁸ V. Pierre Soler-Couteaux, *Sur le contenu et l'habilitation conférée aux orientations d'aménagement et de programmation*, RDI 2018, p. 290.

⁶⁴⁹ C. urb. art. L. 151-41 (6°).

⁶⁵⁰ V. Rozen Noguellou, *Les emplacements réservés : un régime juridique à préciser*, AJDA 2018, p. 123.

⁶⁵¹ CGCT art. L. 4251-3.

l'absence de SCoT, il en est de même pour le PLU ou la carte communale. Enfin, le SRADDET doit être « en cohérence » avec la stratégie nationale de gestion du trait de côte⁶⁵². Ainsi, l'articulation des différents documents d'urbanisme ne soulève pas de difficulté particulière, sauf en ce qui concerne les stratégies locales de gestion intégrée du trait de côte⁶⁵³. En effet, la loi ne prévoit aucune articulation entre celles-ci et les documents d'urbanisme locaux. Cependant, dans la mesure où ce sont les communes exposées au recul du trait de côte qui ont l'initiative de ces stratégies locales, on peut supposer qu'elles seront attentives à cette articulation, et ce d'autant plus que ces stratégies peuvent leur permettre d'obtenir une aide financière⁶⁵⁴.

§ 2. Les dérogations à la loi Littoral

Initialement, l'ordonnance n. 2020-744 du 17 juin 2020 imposait aux auteurs du SCoT d'identifier les secteurs de relocalisation dans les « zones rétro-littorales » propices au développement de l'habitat. Cette indication était importante à un double point de vue. En premier lieu, elle avait pour objet d'empêcher une relocalisation des constructions à proximité du rivage, de manière à éviter que ces constructions ne soient exposées à terme à l'érosion côtière. En second lieu, elle respectait la philosophie générale de la loi Littoral selon laquelle l'urbanisation doit être redirigée « en profondeur, vers l'intérieur des terres », conformément aux préconisations du « rapport Piquard »⁶⁵⁵. Assez curieusement, la loi « climat et résilience » a supprimé cette indication. Elle indique seulement que les secteurs de relocalisation « se situent au-delà de la bande littorale et des zones délimitées en application de l'article L. 121-22-2 et en dehors des espaces remarquables du littoral »⁶⁵⁶. La logique a donc été inversée : plutôt que désigner les zones dans lesquelles la relocalisation peut être planifiée, la loi indique désormais les secteurs dans lesquels elle est interdite. Il en résulte que si la relocalisation ne peut avoir lieu dans la bande littorale⁶⁵⁷, dans les espaces remarquables ou caractéristiques du littoral⁶⁵⁸, non plus que dans les « zones à 0-30 ans » et les « zones à 30-100 ans »⁶⁵⁹, elle peut théoriquement être planifiée dans les espaces proches du rivage⁶⁶⁰.

C'est ce qu'a confirmé l'ordonnance n° 2022-489 du 6 avril 2022 relative à l'aménagement durable des territoires littoraux exposés au recul du trait de côte qui a introduit quatre dérogations aux dispositions les plus contestées de la loi Littoral⁶⁶¹. La première dérogation concerne la règle qui impose l'extension de l'urbanisation en continuité

⁶⁵² C. env., art. L. 321-14.

⁶⁵³ V. Élise Carpentier, *Loi Climat, documents d'urbanisme et recul du trait de côte*, JCP N, n° 45, 12 nov. 2021.

⁶⁵⁴ C. env. art. L. 321-16 al. 3.

⁶⁵⁵ Délégation à l'aménagement du territoire et à l'action régionale, *Le Littoral français : perspectives pour l'aménagement, rapport de première phase*, La Documentation Française, 1972.

⁶⁵⁶ C. urb. art. L. 141-13-3.

⁶⁵⁷ C. urb. art. L. 121-16.

⁶⁵⁸ « les espaces terrestres et marins, sites et paysages remarquables ou caractéristiques du patrimoine naturel et culturel du littoral, et les milieux nécessaires au maintien des équilibres biologiques » ; C. urb. art. L. 121-23.

⁶⁵⁹ C. urb. art. L. 121-22-2.

⁶⁶⁰ C. urb. art. L. 121-13.

⁶⁶¹ C. urb. art. L. 312-9.

des « villages et agglomérations » existants⁶⁶² : l'ordonnance permet en effet aux communes inscrites sur la liste établie par décret de déroger à cette règle afin de prévoir la relocalisation des constructions en discontinuité des villages et agglomérations. Cela va donc permettre aux communes littorales qui ne disposent plus d'espaces constructibles situés en continuité des secteurs caractérisés par un nombre et une densité significative des constructions⁶⁶³, de réaliser néanmoins la relocalisation sur leur propre territoire. D'une certaine manière, il s'agit d'un « retour aux sources » puisque la loi Littoral autorisait à l'origine la création de « hameaux nouveaux intégrés à l'environnement » en discontinuité des secteurs urbanisés de la commune⁶⁶⁴. On peut néanmoins supposer qu'une opération de relocalisation est susceptible de dépasser très largement, par son ampleur, la création d'un simple « hameau ».

La seconde dérogation concerne les « secteurs déjà urbanisés » dont la loi Elan du 23 novembre 2018 a permis la densification, à condition de ne pas « étendre le périmètre bâti existant »⁶⁶⁵. L'ordonnance autorise désormais les communes à étendre ce périmètre dès lors que cette extension aboutit « au plus à la création d'un village (...) compte tenu, le cas échéant, des précisions apportées par le schéma de cohérence territoriale ».

La troisième dérogation dispense les auteurs des PLU et des SCoT de classer les espaces non urbanisés de la commune en tant que « coupure d'urbanisation »⁶⁶⁶. Prévue dès l'origine par la loi Littoral, ces « coupures » ont pour objet « de séparer les différentes parties agglomérées et empêcher l'urbanisation de l'intégralité du front de mer »⁶⁶⁷. Les communes ou leurs groupements disposent d'un assez large pouvoir d'appréciation pour les identifier dans leurs documents d'urbanisme⁶⁶⁸. En dérogeant à cette règle l'ordonnance du 6 avril 2022 leur permet donc de ne pas classer un espace naturel présentant le caractère d'une coupure d'urbanisation afin d'y prévoir une opération de relocalisation.

Enfin, la dernière dérogation concerne spécifiquement les espaces proches du rivage. L'ordonnance permet en effet aux communes d'y relocaliser les constructions « à titre exceptionnel » par l'extension d'un secteur déjà urbanisé y compris au sein d'une coupure d'urbanisation. Toutefois, dans cette hypothèse, il n'est pas possible de déroger à la règle de l'extension de l'urbanisation en continuité. Ce secteur peut être identifié par le schéma de cohérence territoriale et délimité par le plan local d'urbanisme⁶⁶⁹.

Néanmoins, pour bénéficier de ces différentes dérogations, les communes ou leurs groupements compétents en matière d'urbanisme doivent solliciter l'avis de la commission départementale de la nature, des paysages et des sites et obtenir une autorisation du représentant de l'État. Dans le cas particulier des espaces proches du rivage, l'autorisation ne peut être accordée que par le ministre chargé de l'urbanisme après avis conforme de la

⁶⁶² C. urb. art. L. 121-8 al. 1.

⁶⁶³ C'est ainsi que le juge administratif qualifie les « villages et agglomérations » ; CE, 9 nov. 2015, Commune de Porto-Vecchio, n. 372631, Lebon.

⁶⁶⁴ Cette possibilité a été supprimée par la loi Elan du 23 novembre 2018 (C. urb. art. L. 121-8 al. 1).

⁶⁶⁵ C. urb. art. L. 121-8 al. 2.

⁶⁶⁶ C. urb. art. L. 121-22.

⁶⁶⁷ Instr. 7 déc. 2015 relative aux dispositions particulières au littoral du Code de l'urbanisme, NOR : ETL1511660J.

⁶⁶⁸ V. par ex. CAA Bordeaux, 1er juill. 1997, req. M. Laguillon n. 94BX01081 ; CAA Bordeaux, 13 avr. 2017, Association pour la protection du littoral rochelais, n. 15BX01842.

⁶⁶⁹ C. urb. art. L. 312-10.

commission précitée. L'ordonnance précise par ailleurs que ces autorisations ne peuvent être accordées « lorsque les constructions, ouvrages et installations sont de nature à porter atteinte à l'environnement ou aux paysages ». Les dérogations à la loi Littoral ainsi créées par l'ordonnance du 6 avril 2022 sont donc encadrées par des conditions très strictes qui permettent à l'État de s'opposer à la relocalisation des constructions dans des secteurs inappropriés. Elles permettent ainsi aux communes de maintenir sur leur territoire les biens et les activités détruits du fait du recul du trait de côte. On peut toutefois s'interroger sur l'absence de tout critère permettant d'évaluer, d'une part, la nécessité de relocaliser les biens et activités détruits et, d'autre part, la nécessité de les relocaliser sur le territoire de la même commune. À cet égard, on peut observer que les espaces urbanisés, principalement composés de résidences secondaires, qui ont été entièrement détruits par l'État après la tempête Xynthia n'ont pas été « relocalisés »⁶⁷⁰. En effet, si l'on peut comprendre la nécessité de maintenir sur le territoire de la commune les activités et les logements nécessaires à ses habitants, il est en revanche plus difficile de comprendre ce qui justifierait de déroger à la loi Littoral pour y maintenir des résidences secondaires ou des activités délocalisables sur le territoire d'autres communes.

SECTION 3. CONTRIBUTION A LA TRANSITION ECOLOGIQUE

§ 1. Intérêt de la planification urbaine

La loi Climat et résilience impose, on le voit, aux communes dont l'action en matière d'urbanisme et la politique d'aménagement doivent être adaptées à l'érosion côtière⁶⁷¹ de réaliser une cartographie d'évolution du trait de côte à court et long terme. Les plans locaux d'urbanisme ou les cartes communales de ces communes doivent ainsi être modifiés pour prendre en compte ce phénomène naturel, la procédure de modification du document d'urbanisme devant être engagée « au plus tard un an après la publication de la liste » des communes les plus vulnérables à l'érosion côtière. À compter de l'engagement de la procédure d'évolution, les communes ou les intercommunalités disposeront d'un délai de trois ans pour finaliser la procédure d'évolution de leurs documents d'urbanisme. Dans l'hypothèse où la commune ou l'intercommunalité n'aurait pas adopté la modification du PLU dans ce délai de trois ans, elle peut adopter une carte de préfiguration des zones applicables jusqu'à l'entrée en vigueur du document d'urbanisme intégrant les zones. L'intérêt d'adopter cette carte de préfiguration tient à ce que les collectivités peuvent alors bénéficier des outils juridiques prévus par la loi Climat et résilience, sans attendre la finalisation de la procédure d'évolution des documents d'urbanisme.

On voit ainsi que la loi fixe un certain nombre de règles pour faire en sorte que la question du recul du trait de côte soit désormais prise en compte dans les PLU, les communes ou les intercommunalités intéressées étant tenues de délimiter dans les documents graphiques du règlement PLU ou du PLUi :

- les zones exposées à l'érosion côtière à un horizon de trente ans ;
- les zones exposées à l'érosion côtière à un horizon compris entre trente et cent ans.

⁶⁷⁰ V. par ex. Jean-Philippe Brouant, À propos des suites de la tempête Xynthia : petits arrangements avec les constructions illégales, *Annales de géographie* 2014/6 (n° 700), pp. 1381 à 1392.

⁶⁷¹ V. supra.

Ces règles, qui permettent d'anticiper les conséquences de la montée de la mer sur les activités humaines, comme celles qui permettent de prévoir dans la planification urbaine des opérations de recomposition spatiale et les opérations de « délocalisation-relocalisation » vont très certainement dans le sens de la transition écologique – entendue comme impliquant de profondes recompositions spatiales et, plus précisément, des territoires résilients capables d'anticiper, de réagir, de s'adapter aux perturbations lentes dues au réchauffement climatique. En favorisant la connaissance de l'évolution du trait de côte, cette configuration juridique devrait permettre aux communes et aux intercommunalités de connaître les espaces qui seront à terme envahis par la mer. Cette connaissance est d'autant plus importante qu'elle est censée permettre d'anticiper les évolutions du littoral, d'éviter que de nouveaux biens et des populations soient exposés au recul du trait de côte. Il s'agit par là de construire des « territoires résilients ». On retrouve ici quelque part la maxime d'Emile de Girardin, selon laquelle « Gouverner, c'est prévoir ; et ne rien prévoir c'est courir à sa perte ». L'idée sous-jacente à ces dispositions est enfin de faire en sorte que les collectivités locales et les populations s'approprient davantage le risque d'érosion côtière, qu'elles s'emparent du sujet. Ces dispositions permettront parallèlement au public, aux vendeurs, aux acquéreurs ou aux locataires de biens d'avoir une meilleure connaissance du recul des rivages de la mer. Cette transition vers un nouveau modèle de planification pour répondre à l'un des grands enjeux du réchauffement climatique devient ainsi l'affaire de tous.

Dans l'état ancien du droit, la prise en compte de l'érosion côtière était plus confidentielle – voire ignorée – puisque ce phénomène naturel était pris en compte uniquement dans les plans de prévention des risques littoraux, élaborés par les services de l'État et approuvés par le préfet. Avec la loi Climat et résilience, on assiste donc à une décentralisation de la gestion du recul du trait de côte, ce phénomène étant appelé à terme à être pris en compte non plus par les services de l'État dans les PPRL, mais par les autorités décentralisées dans les PLU ou les PLUi.

§ 2. Points d'achoppement

Pour intéressante que soit l'obligation pour les communes et les intercommunalités concernées de délimiter les zones exposées à l'érosion côtière dans les documents graphiques du règlement du PLU ou du PLUi, les entretiens avec les services de l'État sur la prochaine application de ces normes par les collectivités locales ont révélé néanmoins les limites de cette obligation pour assurer la transition écologique des territoires littoraux.

Les entretiens avec les services de la DDTM ont tout d'abord révélé que l'obligation pour les communes de délimiter les zones exposées à l'érosion côtière à court et long terme n'était pas sans inconvénients pour assurer la résilience des territoires concernés.

Pour bien comprendre ces inconvénients, il faut d'abord rappeler que jusqu'à présent les zones soumises à l'érosion côtière étaient délimitées par les services de l'État dans les plans de prévention des risques littoraux à partir d'études scientifiques réalisées par le CEREMA. À tout coup, la délimitation retenue par les services de l'État était alors celle la plus favorable à la protection des biens et des personnes. Autrement dit, on trouve en règle générale dans ces plans des zones exposées à l'érosion côtière qui ont été largement délimitées, les services de l'État ne retenant jamais la projection la plus basse, s'agissant de la montée de la mer. De même, en cas d'incertitude sur la montée de mer c'était toujours la projection la plus haute qui était retenue. On voit par là que la politique suivie en la matière

par l'État était en règle générale de délimiter au plus haut les zones exposées aux fins d'assurer la résilience des territoires.

La décentralisation des compétences, le fait de confier désormais aux élus locaux la délimitation des zones exposées au recul du trait de côte présentent le risque que les communes ou les intercommunalités remettent en cause les délimitations réalisées par les services de l'État⁶⁷². Comme il existe ici une certaine incertitude et des divergences scientifiques sur les surfaces qui seront, à terme, recouvertes par la mer, le danger est que les communes ou les intercommunalités retiennent les délimitations les moins contraignantes pour l'urbanisation et la politique de l'aménagement. Ainsi, la volonté d'assurer le développement économique et l'aménagement du littoral et, plus particulièrement, de la bande côtière l'emporterait – une fois de plus – sur la transition écologique de ces territoires, c'est-à-dire sur un nouveau modèle économique et social, sur un modèle de développement durable qui renouvellerait nos façons d'appréhender les bords de mer pour répondre aux grands enjeux environnementaux, ceux du changement climatique, de la rareté des ressources, de la préservation des zones humides susceptibles d'enrayer ou, tout au moins, d'atténuer l'érosion côtière. Ce risque paraît d'autant plus important que dans les départements de Vendée et de Loire-Atlantique, bon nombre de communes littorales concernées par l'érosion côtière n'ont plus véritablement de perspectives de développement car celles-ci sont enclavées entre, d'un côté, l'océan atlantique et, de l'autre, de grandes zones humides fortement protégées par la réglementation environnementale, à savoir le Marais de Brière, les Marais salants de Guérande ou le Marais breton-vendéen. Il en va de même dans le département de l'Hérault.

Quant à la loi Climat et résilience, elle ne ferait pas obstacle à ce que les communes ou les intercommunalités puissent ainsi réduire les zones exposées au recul du trait de côte. En effet, une lecture littérale de cette norme laisse à penser qu'une fois que le PLU a délimité les zones exposées au recul du trait de côte, le préfet est tenu d'abroger le zonage du plan de prévention des risques littoraux, concernant les zones soumises à érosion côtière⁶⁷³. En d'autres termes, lorsque la commune ou l'intercommunalité a modifié son PLU pour y faire figurer les zones exposées au recul du trait de côte, le préfet, selon les termes mêmes de l'alinéa 2 de l'article L. 562-4-1-II du code de l'environnement, est tenu d'abroger – dans l'année qui suit l'entrée en vigueur des dispositions relatives au recul du trait de côte dans le document d'urbanisme – les dispositions relatives à l'érosion côtière fixées dans le PPRL⁶⁷⁴.

En définitive, l'insertion de la transition écologique dans le droit de la planification révèle, on le voit, l'importance des données scientifiques sur la question juridique et les difficultés que peut soulever la normalisation des phénomènes naturels.

⁶⁷² DDTM Vendée.

⁶⁷³ Pour une interprétation plus nuancée de ces dispositions, V. J.-F. Struillou, Les règles d'utilisation des sols spécifiques aux zones exposées au recul du trait de côte, RFDA 2022, n° 3, pp. 460-465.

⁶⁷⁴ Rappelons que « le plan de prévention des risques naturels prévisibles approuvé vaut servitude d'utilité publique » (C. env. art. L. 562-4).

Chapitre II. Maîtrise de l'urbanisation dans les zones exposées au recul du trait de côte

L'article 242 de la loi « climat et résilience » du 22 août 2021 revient sur une question délicate et controversée – qui intéresse directement la transition écologique des territoires menacés par la montée de la mer – celle des règles d'utilisation des sols applicables dans les zones exposées au recul du trait de côte, ces espaces fragiles et convoités étant soumis non seulement aux caprices des flots mais également à ceux d'une urbanisation « les pieds dans l'eau » qui « transforme, par-delà le paysage et l'environnement, l'organisation même des rapports sociaux »⁶⁷⁵. Ces dispositions confirment ainsi, si besoin était, que plus de trente-six ans après l'adoption de la loi Littoral, les bords de mer sont toujours à l'origine d'une demande renouvelée de droit en vue de réguler les conflits d'occupation ainsi que les intérêts divergents qui s'y expriment, cette demande amenant régulièrement le législateur à fixer des règles, le plus souvent « appréciatives », en vue de concilier – sous l'arbitrage de la puissance publique – développement économique et protection des ressources écologiques et paysagères qui s'y trouvent⁶⁷⁶. Cette fois, l'approche est quelque peu différente dans la mesure où les dispositions en cause s'expliquent davantage par la volonté d'instaurer un « juste équilibre » entre l'aménagement et le développement de ce territoire dont le niveau d'artificialisation s'accroît avec la proximité du rivage – ce qui en fait un espace en mouvement constant, générant dangers et fragilités – et l'aléa lié à l'érosion côtière. Autrement dit, il s'agit ici de prévenir les dommages susceptibles d'être causés aux personnes, aux biens et aux activités économiques par ce phénomène sans pour autant compromettre l'attractivité et la compétitivité économique des territoires concernés. La « force du droit » tient ici aussi, on le voit, à sa capacité à appréhender un horizon nouveau et à produire des règles spécifiques et singulières en vue d'adapter le droit de l'urbanisme à la montée des eaux tout en redistribuant les pouvoirs entre l'État et les collectivités locales dans le domaine considéré.

Reste à savoir quel est peut-être l'apport de ce « droit nouveau » à la transition écologique. Intègre-t-il la pensée politique de la transition écologique ou, en d'autres mots, est-il de nature à soutenir la mise en place d'un nouveau paradigme, lequel consisterait à passer d'un modèle « non-soutenable », marqué par le maintien voire même par l'extension de l'urbanisation dans des espaces menacés par la montée des flots ainsi que par la construction d'ouvrages de défense contre la mer, à une transition écologique visant tout à la fois à réduire de manière drastique la vulnérabilité des activités humaines à ce phénomène et à "renaturer" les espaces concernés ?

Avant d'examiner le contenu même de l'article 242 qui, de manière paradoxale, vise à assouplir les règles interdisant les constructions dans les zones exposées au recul du trait de côte – et qui, par là même, procède à un "démembrement" de la réglementation environnementale fixée dans les plans de prévention des risques littoraux alors que ceux-ci expriment sans aucun doute possible l'intérêt général tout en répondant aux exigences de la

⁶⁷⁵ J. Caillosse, Qui a peur du droit du littoral ?, RJE 1993, n° 4, p. 513.

⁶⁷⁶ J.-Cl. Hélin et R. Hostiou, Avant-propos. La loi du 3 janvier 1986 relative à l'aménagement, la protection et la mise en valeur du littoral, RFDA 1986, p. 675. – P. Lascoumes, Les arbitrages publics des intérêts légitimes en matière d'environnement. L'exemple des lois Montagne et littoral, Revue française de science politique, 1995, n° 3, p. 396. – Y. Tanguy, La loi littoral en question. Entre simplisme et complexité, AJDA 2005, p. 354.

transition écologique – il nous a paru important de préciser le champ d'application des dispositions de l'article 242 et la façon dont celles-ci s'articulent avec les règles contenues dans les PPRL. Cette approche permet de mieux comprendre les enjeux politiques autour de ces règles et les difficultés à insérer la doctrine de la transition écologique dans le droit.

SECTION 1. CHAMP D'APPLICATION DU DISPOSITIF

Rappelons que jusqu'à présent, l'érosion côtière et ses conséquences – le recul du trait de côte – étaient prises en compte uniquement par le droit de l'environnement et, plus particulièrement, par les plans de prévention des risques littoraux, qui font partie intégrante des plans de prévention des risques naturels prévisibles, créés par la loi n° 95-101 du 2 février 1995, dite « loi Barnier ». Ces plans concernent des phénomènes aussi divers que les inondations, les mouvements de terrain, les éboulements, les avalanches, les submersions marines liées à un phénomène tempétueux, les migrations dunaires ou le recul du trait de côte.

Dans les PPRL, l'érosion côtière prend le plus souvent la forme d'une cartographie des zones exposées à ce phénomène naturel, cette cartographie étant complétée par un règlement dont l'objet est de déterminer les règles d'utilisation des sols en fonction de l'intensité du risque. Ce règlement fixe ainsi pour les espaces en cause une réglementation homogène comprenant des interdictions de construire, voire des prescriptions s'imposant aux constructions nouvelles⁶⁷⁷.

S'agissant des espaces non urbanisés exposés à l'érosion côtière à échéance de cent ans, ceux-ci sont en principe inconstructibles, le zonage réglementaire ne pouvant être adapté afin d'atténuer la rigueur de cette règle⁶⁷⁸. La doctrine administrative consiste ici, comme l'indique l'étude d'impact sur le projet de loi Climat et résilience, à « interdire toute construction dans la bande susceptible d'être atteinte par le recul du trait de côte à l'horizon de 100 ans en raison de la disparition inéluctable du terrain »⁶⁷⁹, cette doctrine étant inspirée de celle appliquée pour la submersion marine qui pose également une interdiction de construire dans les zones d'aléa fort pour un aléa centennal. Quant aux espaces urbanisés menacés à un horizon de cent ans, si le règlement des PPRL ne fixe pas ici une règle générale d'inconstructibilité, il tend néanmoins à y limiter autant que faire se peut le développement de l'urbanisation en interdisant l'extension des zones déjà urbanisées sur des zones inondables ou encore en interdisant les constructions à l'intérieur même des secteurs urbanisés les plus dangereux. Des adaptations à ces règles strictes peuvent néanmoins être prévues dans le règlement pour les centres urbains denses afin de permettre la gestion de l'existant, sous réserve que ces « dérogations » soient prévues dans le rapport de présentation du PPRL.

⁶⁷⁷ Direction générale de la prévention des risques, service des risques naturels et hydrauliques, Guide méthodologique : Plan de prévention des risques littoraux, Ministère de l'Écologie, du Développement durable et de l'Énergie, mai 2014.

⁶⁷⁸ Sauf pour certaines infrastructures de desserte, des ouvrages de défense contre la mer, les activités nécessitant la proximité immédiate de la mer, la pose de ganivelles permettant de stabiliser le cordon dunaire, les ouvrages portuaires.

⁶⁷⁹ Étude d'impact sur le projet de loi portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets, 10 février 2021, p. 544.

Cette configuration juridique tire, à coup sûr, les conséquences de la tempête Xynthia⁶⁸⁰ en faisant en sorte que la vulnérabilité des zones exposées à l'érosion côtière ne soit pas amplifiée, une urbanisation non maîtrisée de ces territoires conduisant inexorablement à accroître significativement le danger pour les vies humaines, les biens et les activités. Les PPRL permettent de la sorte au préfet de contrôler et, plus encore, d'interdire l'urbanisation dans les espaces littoraux les plus touchés par la montée des eaux. Ce contrôle est facilité par le fait que le zonage des PPRL doit être « suffisamment précis pour permettre de déterminer les parcelles concernées par les mesures d'interdiction et les prescriptions dans le cadre de la délivrance des autorisations d'occupation ou d'utilisation des sols »⁶⁸¹, celles-ci ayant pour objet d'assurer le respect de dispositions qui font obstacle à ce qu'un propriétaire utilise à son gré son terrain pour construire. On voit par là que le droit issu des PPRL contribue à faire advenir une transition écologique des territoires menacés par la montée de la mer, la mise en œuvre de ces plans étant de nature à contribuer à l'établissement d'un modèle de développement durable qui renouvelle notre façon de consommer des espaces fragiles et menacés pour répondre aux grands enjeux environnementaux, ceux du changement climatique, de la rareté des ressources et de la perte accélérée de la biodiversité et de la multiplication des risques sanitaires environnementaux. En effet les services que rendent les massifs dunaires et, de manière plus générale, les espaces naturels bordant le rivage ne sont plus à démontrer.

Pour intéressant que soit ce dispositif juridique – celui-ci contribuant à coup sûr à la mise en sécurité des personnes et des biens et plus encore, à une certaine transition de territoires qui ne sont plus perçus comme des réserves foncières pour l'urbanisation – force est de convenir qu'il a fait l'objet de nombreuses critiques de la part des collectivités territoriales intéressées, celles-ci ayant réclamé à plusieurs reprises davantage de marge de manœuvre pour autoriser les constructions sur des zones qui ne seront touchées par la montée des eaux qu'à moyen ou long terme, l'idée étant ici de revendiquer auprès du Parlement l'instauration d'un zonage réglementaire moins sévère, moins contraignant pour des collectivités locales soucieuses d'assurer l'aménagement et le développement de leur territoire. Ces critiques – dont la loi Climat et résilience se fait l'écho – ont d'abord été formulées à l'occasion de la discussion à l'Assemblée nationale de la proposition de loi portant adaptation des territoires littoraux au changement climatique⁶⁸². Des députés ont ainsi soutenu que les PPRL « imposés de façon identique à l'ensemble du littoral français à la suite de la tempête Xynthia de février 2010 ont des effets désastreux, économiquement parlant, pour des littoraux qui sont bien différents de celui qui a été frappé en Vendée »⁶⁸³, ou encore que s'il convient « de prendre en compte le risque et la modification du trait de côte liés au changement climatique (...), cette offensive environnementale ne doit pas aboutir à une glaciation du littoral provoquée par des contraintes de plus en plus lourdes chassant

⁶⁸⁰ Cette tempête a provoqué 53 décès et causé plus de 2,5 milliards d'euros de dommages.

⁶⁸¹ Direction générale de la prévention des risques, service des risques naturels et hydrauliques, Guide méthodologique : Plan de prévention des risques littoraux, op. cit., p. 137.

⁶⁸² Assemblée Nationale, n° 3959, 13 juillet 2016. Cette proposition de loi avait été adoptée en 2ème lecture par l'Assemblée nationale le 31 janvier 2017, avant de voir son examen interrompu par la suspension des travaux parlementaires, préalable aux élections législatives.

⁶⁸³ B. Burton, in Rapport fait au nom de la commission du développement durable et de l'aménagement du territoire sur la proposition de loi portant adaptation des territoires littoraux au changement climatique, AN, n° 4241, 23 novembre 2016.

les constructions et les activités humaines ; il ne faut pas le transformer en grande zone de protection biologique ! »⁶⁸⁴. Il a également été avancé que ces PPRL – que d'aucuns considèrent comme étant loin d'apporter des solutions raisonnables et mesurées aux besoins d'urbanisation des communes littorales – auraient pour autre inconvénient de porter atteinte à la décentralisation en privant les communes de la possibilité d'exercer pleinement leurs compétences en matière d'urbanisme, conformément aux documents qu'elles ont élaborés et approuvés en faisant usage des compétences dont elles disposent⁶⁸⁵. En plus de stériliser les côtes, ce dispositif juridique priverait de la sorte les élus locaux de leur pouvoir décisionnel en matière d'urbanisme au bénéfice des autorités déconcentrées de l'État. Ces restrictions imposées au droit de construire ont enfin été considérées comme d'autant plus excessives que selon un rapport du Conseil général de l'environnement et du développement durable, de l'Inspection générale de l'administration et de l'Inspection générale des finances, l'érosion côtière peut avoir une échéance très lointaine, que cet aléa « ne pose pas *a priori* de danger pour les vies humaines »⁶⁸⁶ et que la règle dont s'agit n'est applicable strictement que dans les communes couvertes par un PPRL.

L'article 242 de la loi n'est pas sans apporter une réponse à ces critiques : il confère, de manière indirecte, aux autorités décentralisées en charge de la planification urbaine le pouvoir d'adoucir la sévérité de la règle de l'inconstructibilité dans les zones soumises à l'érosion côtière à échéance de cent ans, tout en instaurant quand même différents "garde-fous" en vue de faire obstacle à une urbanisation non-maîtrisée desdites zones, laquelle affecterait significativement la sécurité des personnes et aggraverait les dommages causés aux biens et aux activités. On voit par là que les règles d'utilisation des sols dans les zones exposées à la montée des eaux ne relèvent plus seulement du droit de l'environnement et du droit commun de l'urbanisme. Des règles d'urbanisme spécifiques – censées être mieux adaptées aux particularités de chaque territoire littoral – sont fixées dans la loi soit pour interdire ou contraindre davantage le droit de construire dans les zones exposées à l'érosion côtière à faible échéance⁶⁸⁷ soit, au contraire, pour ouvrir davantage les possibilités de construire dans les zones soumises à ce phénomène à une échéance plus éloignée⁶⁸⁸.

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

Il faut rappeler tout d'abord que ce dispositif juridique concerne exclusivement les communes les plus vulnérables à l'érosion côtière, c'est-à-dire celles dont l'action en matière d'urbanisme et d'aménagement doit être adaptée à ce phénomène, la liste de ces communes

⁶⁸⁴ J. Aubert, *ibid.* p. 56.

⁶⁸⁵ Le Conseil constitutionnel a néanmoins estimé que la décision du préfet de rendre opposables par anticipation certaines dispositions d'un PPRNP n'ont pas pour effet de dessaisir les communes de leurs compétences en matière d'urbanisme, celles-ci étant seulement soumises à l'obligation de respecter les dispositions rendues opposables par anticipation du projet de PPRNP (Décision n° 2014-411 QPC du 9 septembre 2014, Commune de Tarascon [Application immédiate de certaines dispositions du projet de plan de prévention des risques naturels prévisibles]).

⁶⁸⁶ CGEDD, IGA, IGF, *Recomposition spatiale des territoires littoraux*, Rapport au ministre de l'intérieur, au ministre de la transition écologique et au ministre de l'action et des comptes publics, mars 2019, Annexe III, p. 7. – Contra, C. MEUR-FEREC et autres, « Érosion côtière : un risque (pas) comme les autres ? », <https://anel.asso.fr>.

⁶⁸⁷ C. urb., art. L. 121-22-4.

⁶⁸⁸ C. urb., art. L. 121-22-5.

étant établie par décret⁶⁸⁹. En outre, les règles d'utilisation des sols fixées dans la loi ne sont applicables que dans les zones exposées au recul du trait de côte, délimitées par les documents graphiques du PLU des communes mentionnées dans le décret susvisé⁶⁹⁰, seules ces dernières pouvant « bénéficier des outils et dispositifs prévus par la loi »⁶⁹¹.

Il faut rappeler également que la loi opère ici une distinction entre les communes dont le territoire est ou non couvert, à la date d'entrée en vigueur du décret susvisé, par un PPRL comportant des dispositions en matière de recul du trait de côte. Les premières, qui bénéficient déjà de mesures de protection concernant l'érosion côtière ont la possibilité – et non l'obligation – de délimiter dans les documents graphiques du règlement du PLU, après avoir établi une « carte locale de projection du recul du trait de côte », les zones exposées à ce phénomène à l'horizon de trente ans et à un horizon compris entre trente et cent ans. Si ces communes font le choix de ne pas procéder à la délimitation de ce zonage, les règles d'utilisation des sols définies dans le PPRL continuent à s'appliquer, ces communes ne pouvant alors bénéficier des règles d'utilisation des sols « plus favorables » définies dans la loi pour les zones soumises au recul du trait de côte à une échéance lointaine. Quant aux communes non-couvertes par un PPRL, celles-ci sont en revanche tenues, après avoir établi « une carte locale d'exposition de leur territoire au recul du trait de côte », de délimiter dans les documents graphiques du règlement du PLU les zones exposées à ce phénomène à l'horizon de trente ans et à un horizon compris entre trente et cent ans.

Les articles L. 121-22-1 et suivants du Code de l'urbanisme – issus de l'article 242 de la loi – révèlent ainsi un changement de paradigme dans la gestion publique du recul du trait de côte. Alors que jusqu'ici, cet aléa était pris en compte uniquement par l'État à l'occasion de l'élaboration et de l'application des PPRL, il doit être appréhendé désormais par les autorités décentralisées, l'idée étant ici de permettre aux communes d'intégrer dans la planification urbaine les enjeux liés à la transformation de leur territoire en raison de l'érosion côtière. C'est dire que ce sujet ne concerne plus directement l'État ou, tout au moins, il ne devrait plus le toucher de la même manière qu'avant la loi Climat et résilience. Ce changement de perspective – qui n'est pas sans renforcer la décentralisation et les libertés locales – a été rendu possible parce que, nous dit-on, l'érosion côtière ne pourrait être assimilée à un risque *stricto sensu* dès lors qu'il s'agit là d'un phénomène progressif pouvant être anticipé⁶⁹².

Cette approche a amené parallèlement le Parlement à « déverrouiller » un tant soit peu les règles d'utilisation des sols applicables dans les zones exposées à l'érosion côtière lorsque celles-ci ont été délimitées par un PPRL, ce qui soulève la question de la compatibilité de ces règles aux exigences de la transition écologique. La réforme déplace

⁶⁸⁹ C. urb., art. L. 121-22-1. V. Décret n° 2022-750 du 29 avril 2022 établissant la liste des communes dont l'action en matière d'urbanisme et la politique d'aménagement doivent être adaptées aux phénomènes hydro-sédimentaires entraînant l'érosion du littoral, JO, 30 avril 2022.

⁶⁹⁰ C. urb., art. L. 121-22-2.

⁶⁹¹ V. Ministère de la transition écologique, Les apports de la loi « climat et résilience » pour l'adaptation des territoires littoraux au recul du trait de côte, <https://www.ecologie.gouv.fr>.

⁶⁹² CGEDD, IGA, IGF, Recomposition spatiale des territoires littoraux, mars 2019, Annexe III, p. 7. – Contra, C. MEUR-FEREC et autres, « Érosion côtière : un risque (pas) comme les autres ? », <https://anel.asso.fr>.

ainsi les lignes en combinant différemment aménagement de la bordure côtière et protection des populations et des biens menacés par la montée des eaux.

SECTION 2. REGLES D'UTILISATION DES SOLS

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

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

S'agissant de la zone exposée au recul du trait de côte à l'horizon de trente ans, le moins que l'on puisse dire c'est que l'article L. 121-22-4 du code de l'urbanisme limite fortement les possibilités de construire sur les terrains situés dans cet espace et, par là même, tend à répondre aux canons de la transition écologique dans la mesure où ces dispositions contribuent à anticiper, à réagir, à adapter un territoire littoral à la progression de la mer, que cette progression soit lente ou brutale. L'idée sous-jacente à ces dispositions est de faire en sorte que les conséquences du recul du trait de côte pour les personnes, les biens et les activités économiques ne soient pas aggravées par une urbanisation non-maîtrisée dans des espaces où le risque devrait se produire dans un laps de temps relativement court. La décentralisation apparaît ici, on le voit, comme étant étroitement « corsetée » par la loi dans la mesure où cette dernière vise à interdire les projets dont l'objet serait de poursuivre le développement de l'urbanisation dans des espaces menacés.

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

Quant aux espaces urbanisés de la zone exposée au recul du trait de côte à l'horizon de trente ans, ceux-ci bénéficient également de règles d'urbanisme spécifiques particulièrement sévères, dont l'objet est, là encore, de faire obstacle au développement de l'urbanisation sur des espaces voués à être submergés par les flots à brève échéance et, ainsi, de limiter les risques pour les personnes, les biens et les activités. Si la loi n'affirme pas explicitement le caractère inconstructible de la zone en question, il n'en demeure pas moins que les possibilités de construire dans cet espace sont étroitement cantonnées par l'article L. 121-22-4 (I). Il est indiqué d'abord, avec une certaine force, que les constructions et les installations ne peuvent être autorisées dans la zone dont s'agit que sous réserve « de ne pas augmenter la capacité d'habitation des constructions », le but recherché par le législateur étant ici clairement de ne pas exposer de nouvelles populations aux risques liés à la montée des eaux. Il est précisé ensuite que seuls certains travaux, dont la liste est étroitement définie par la loi, peuvent être autorisés dans les espaces urbanisés en cause. Il s'agit des travaux de

réfection et d'adaptation des constructions existantes – ce qui laisse supposer que la loi permet la réalisation de travaux sur une construction en vue de réduire les conséquences du risque – mais également les extensions de ces mêmes constructions. Au demeurant, ces extensions devraient être limitées dans leur emprise afin de ne pas aggraver fortement la vulnérabilité des biens et des personnes. Enfin, si la loi autorise les constructions ou installations nouvelles, c'est sous réserve qu'elles soient nécessaires à des services publics ou à des activités économiques exigeant la proximité immédiate de l'eau et qu'elles présentent un caractère démontable.

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

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

Alors que les constructions sont en principe interdites dans les zones soumises à l'érosion côtière à échéance de cent ans – du moins, lorsque lesdites zones ont été délimitées par un plan de prévention des risques littoraux⁶⁹³ – l'article L. 121-22-5 du code de l'urbanisme contribue à assouplir quelque peu cette règle en admettant que des constructions non-pérennes peuvent être autorisées désormais dans les zones exposées au recul du trait de côte à un horizon compris entre trente et cent ans. Ces règles paraissent dès lors bien moins conformes à la doctrine de la transition écologique en ce sens qu'elles sont loin de permettre d'anticiper, de réagir et de s'adapter à la montée de la mer, qu'elle soit lente ou brutale. Elles ont néanmoins été justifiées par la volonté d'organiser une occupation des espaces menacés qui serait « soutenable économiquement, socialement et écologiquement », dans la période comprise entre l'identification de l'aléa et la renaturation. On voit par là que ces mesures permettent de valoriser économiquement les zones à risque dans l'attente du projet de renaturation du littoral ou, plus exactement, dans l'attente que la zone soit recouverte par la mer.

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

⁶⁹³ V. supra.

partie de leurs compétences au profit de l'État, seul compétent pour délimiter les zonages en cause.

Le législateur n'a pas pour autant renoncé à doter les communes de règles singulières leur permettant tout à la fois d'anticiper le recul inéluctable du trait de côte et de maintenir dans les zones exposées à ce phénomène à moyen ou long terme des activités humaines. L'interdiction stricte de toute construction dans ces espaces est ainsi apparue comme disproportionnée par rapport à la réalité de l'aléa à moyen ou à long terme dès lors que celui-ci peut avoir une échéance très lointaine – 2100 – et que l'érosion côtière ne poserait pas *a priori* de danger pour les vies humaines⁶⁹⁴. Aussi, l'article L. 121-22-5 du code de l'urbanisme admet-il que des constructions nouvelles ou des extensions de construction – non pérennes – peuvent être autorisées dans la zone exposée au recul du trait de côte à un horizon compris entre trente et cent ans. Le pouvoir de l'autorité compétente pour délivrer ces autorisations d'urbanisme reste néanmoins encadré par la loi.

On relèvera d'abord qu'il ressort des dispositions de l'article L. 121-22-5 que l'autorité compétente ne peut délivrer dans les zones exposées au recul du trait de côte à un horizon compris entre trente et cent ans que des autorisations d'urbanisme à titre non pérenne, lesquelles se distinguent nettement des autorisations d'urbanisme de droit commun. À la différence de ces dernières, qui n'imposent pas de limitation à la durée de vie de la construction ou de l'installation ni ne prévoient les modalités d'enlèvement à terme de ces ouvrages, les premières fixent un délai à l'expiration duquel le pétitionnaire est tenu d'enlever, à ses frais, la construction autorisée. Les modalités de mise en œuvre de ce dispositif sont précisées dans la loi.

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

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

⁶⁹⁴ CGEDD, IGA et IGF, Recomposition spatiale des territoires littoraux, mars 2019, Annexe III, p. 7.

insaisissable. La déconsignation de cette somme et des intérêts échus devrait alors couvrir le financement des travaux.

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

On relèvera ensuite que les pouvoirs de l'autorité compétente pour délivrer les autorisations d'urbanisme à titre non pérenne paraissent comme d'autant plus encadrés que les projets de construction ou d'extension des constructions dans ces espaces restent soumis, par-delà les règles fixées à l'article L. 121-22-5, au droit commun de l'urbanisme et, plus particulièrement, aux règles d'urbanisme fixées par la loi Littoral, codifiées aux articles L. 121-1 et suivants du code de l'urbanisme. Comme l'indique l'exposé sommaire d'un amendement au projet de loi Climat et résilience, cette configuration juridique s'applique « sans préjudice du cadre juridique déjà applicable, en particulier la loi Littoral du 3 janvier 1986 et les servitudes d'utilité publique en vigueur »⁶⁹⁵.

S'agissant de ces dernières, il faut préciser néanmoins que lorsque la commune a modifié son PLU pour y faire figurer les zones exposées au recul du trait de côte, le préfet, selon les termes mêmes de l'alinéa 2 de l'article L. 562-4-1-II du code de l'environnement, est tenu d'abroger – dans l'année qui suit l'entrée en vigueur des dispositions relatives au recul du trait de côte dans le document d'urbanisme – les dispositions relatives à l'érosion côtière fixées dans le PPRL⁶⁹⁶, sauf à considérer que le représentant de l'État ne serait pas ici dans une situation de compétence liée. Ce dernier pourrait ainsi s'opposer à cette abrogation s'il apparaissait que le nouveau zonage réglementaire du PLU est susceptible de porter une atteinte grave à la sécurité publique. Cette réserve – qui ne figure pas dans la loi – se justifierait alors par le motif que la sécurité publique a un caractère d'ordre public⁶⁹⁷. Autrement dit, il s'agirait là d'un impératif auquel on ne peut déroger, l'autorité

⁶⁹⁵ Amendement n° 5238 présenté par M. Causse, Assemblée nationale, 8 mars 2021, p. 5. – V. dans le même sens, Rapport fait au nom de la commission spéciale chargée d'examiner le projet de loi portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets, n° 395, Tome II, Assemblée nationale, 19 mars 2021, p. 395.

⁶⁹⁶ Rappelons que « le plan de prévention des risques naturels prévisibles approuvé vaut servitude d'utilité publique » (C. env. art. L. 562-4).

⁶⁹⁷ V. en ce sens, Y. Aguila, concl. sur CE, avis, 23 février 2005, Hutin c/ Préfet du Var, n° 271270, cité par F. Dieu, Le droit de reconstruction à l'identique face à l'exception de sécurité, RDI 2009, p. 402.

administrative ne pouvant prendre une décision qui mettrait en danger la situation des personnes.

Cette obligation légale pour le préfet d'abroger les dispositions du PPRL s'explique par le fait que si celles-ci étaient maintenues, elles seraient de nature à faire obstacle au dispositif prévu par la loi puisque le règlement des plans de prévention des risques littoraux – qui est opposable aux autorisations d'urbanisme⁶⁹⁸ – est plus contraignant quant aux possibilités d'utilisation des sols dans les zones exposées au recul du trait de côte à un horizon compris entre trente et cent ans. Le souci d'échapper aux contraintes des PPRL a ainsi amené le Parlement, on le voit, à instaurer des « dérogations insidieuses »⁶⁹⁹ à cette réglementation environnementale, celle-ci cessant de s'appliquer dans les zones exposées au recul du trait de côte délimitées par le PLU. Ce dispositif dont les principaux bénéficiaires sont les constructeurs privés soulève indubitablement la question de la crédibilité d'un plan de prévention des risques littoraux dont on cherche ainsi à écarter l'application, mais aussi « du degré de cohérence aussi bien intellectuelle que technique de ce système », dans lequel les autorités décentralisées sont amenées « lever » les limites qu'elles ont dû concéder dans les PPRL⁷⁰⁰, cette approche paraissant d'autant plus singulière qu'elle fait obstacle à ce que les risques littoraux soient appréhendés dans leur globalité dans un seul et même document de planification.

En desserrant ainsi l'étau des contraintes réglementaires qui s'imposaient jusqu'ici sur les propriétés privées immobilières situées sur la frange côtière la plus exposée à la montée des eaux et en favorisant de la sorte l'urbanisation des bords de mer – même si cela se fait sous la forme d'autorisations d'urbanisme à titre non pérenne –, la loi Climat et résilience ne répond que partiellement aux exigences de la transition écologique. Alors que celle-ci suppose, comme le souligne le Conseil général de l'environnement et du développement durable, que les autorités locales mettent en place au plus vite – du fait de phénomènes géologiques et climatiques susceptibles de s'accélérer – « un modèle de développement alternatif, privilégiant l'implantation des équipements et des bâtiments en rétro-littoral et la libération-renaturation des espaces menacés »⁷⁰¹, et cela afin de réduire la vulnérabilité des activités humaines au recul du trait de côte, la réforme contribue à favoriser la poursuite de l'extension et de la densification de l'urbanisation des bords de mer.

Cette nouvelle « mise en ordre juridique » soulève en définitive une autre question juridique tout aussi épineuse, celle de savoir si les dispositions analysées sont véritablement de nature à assurer la mise en sécurité des personnes et des biens face à la montée de la mer. Certes, les dispositions dont s'agit sont fondées sur l'idée que l'érosion côtière n'est pas un risque comme les autres puisqu'il s'agirait là d'un phénomène progressif qui peut être anticipé, ce qui justifierait la possibilité de délivrer sur les territoires concernés des autorisations d'urbanisme à titre non-pérenne. Reste que ce point de vue, qui refuse d'assimiler cet aléa à un risque dans la mesure où il serait possible de prévoir son occurrence, est loin d'être partagé par tous, un collectif de quarante universitaires ayant fait valoir, au moment de l'adoption en première lecture à l'Assemblée nationale du projet de loi Climat et

⁶⁹⁸ C. urb., art. L. 152-7.

⁶⁹⁹ L.-J. Chapuisat, Le droit administratif à l'épreuve de l'urbanisme dérogatoire, AJDA 1974, p. 3, spéc. p. 15.

⁷⁰⁰ Ibi.

⁷⁰¹ CGEDD, IGA, IGF, Recomposition spatiale des territoires littoraux, mars 2019, p. 42.

résilience, que « l'ensemble de la communauté scientifique, à la fois française et internationale, a toujours considéré l'érosion côtière, et son corollaire, le recul du trait de côte, comme un aléa naturel du fait de son caractère imprévisible à moyen terme dans l'espace et dans le temps »⁷⁰². À l'avenir, la question pourrait dès lors se poser de savoir si cette nouvelle configuration juridique n'est pas de nature à favoriser la mise en jeu de la responsabilité de l'Administration face aux risques littoraux : il pourrait être reproché en effet aux autorités compétentes – en cas de montée brutale de la mer suite à un phénomène tempétueux – d'avoir sous-estimé ces risques en délivrant des autorisations d'urbanisme dans des zones exposées au recul du trait de côte. Cette question paraît d'autant plus pertinente que dans un arrêt de Grande chambre concernant des questions de police dans le domaine spécifique des activités industrielles dangereuses, la Cour européenne des droits de l'Homme a reconnu sans ambages que les États ont le devoir de mettre en place un cadre législatif et administratif visant une prévention efficace des risques afin de ne pas mettre en péril le droit à la vie garanti par l'article 2 de la Convention européenne⁷⁰³.

Titre II. Les instruments juridiques relevant de l'urbanisme opérationnel

Si la loi Climat et résilience conforte l'urbanisme réglementaire aux fins de favoriser la recomposition spatiale et la transition écologique des territoires menacés par l'élévation du niveau marin, ce texte modifie également, pour les mêmes motifs, le droit de l'urbanisme opérationnel. L'idée sous-jacente à ces évolutions est de conférer aux collectivités territoriales, aux services déconcentrés de l'État et aux établissements publics fonciers des instruments contractuels (Chapitre I) et des prérogatives puissance publique afin de leur permettre d'assurer la mise en œuvre d'opérations de recomposition spatiale et de transition des territoires exposés au recul du trait de côte (Chapitre II). La loi conforte parallèlement les compétences des établissements publics fonciers pour que ces derniers puissent mener une politique d'acquisition des terrains indispensables à la réalisation matérielle des opérations de recomposition spatiale.

Chapitre I. Les projets partenariaux d'aménagement « trait de côte »

Le Contrat PPA a été institué non pas par la loi Climat et résilience du 22 août 2021 mais par la loi n° 2018-1021 du 23 novembre 2018 portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique, dite « Loi Elan ». Son régime juridique est codifié aux articles L. 312-1 et L. 312-2 du Code de l'urbanisme. Le PPA est néanmoins apparu au cours des débats parlementaires sur le projet de loi Climat et résilience comme un instrument intéressant pour mettre en œuvre la politique de recomposition spatiale des territoires menacés par la montée de la mer dès lors que cette politique ne peut être menée qu'en concertation et en partenariat avec les collectivités locales et les services de l'État. Aussi, la loi Climat et résilience, complétée par l'ordonnance n° 2022-489 du 6 avril 2022 relative à l'aménagement durable des territoires littoraux exposés au recul du trait de côte⁷⁰⁴, a-t-elle

⁷⁰² C. MEUR-FEREC et autres, « Érosion côtière : un risque (pas) comme les autres ? », p. 2, <https://anel.asso.fr>.

⁷⁰³ CEDH, Grande chambre, 30 novembre 2004, Oneryildiz c. Turquie, n° 48939/99.

⁷⁰⁴ Cette ordonnance a été prise sur la base de l'article 248 de la loi Climat et résilience.

complété le régime juridique du contrat PPA pour adapter ce dispositif contractuel aux projets de recomposition spatiale et de transition des territoires concernés par l'intrusion marine.

C'est un dispositif juridique qui répond à la doctrine politique de la transition écologique dans la mesure où il s'agit là d'un mécanisme juridique dont la mise en œuvre permet d'impliquer et d'entraîner les acteurs concernés dans un débat démocratique autour d'un projet de recomposition spatiale et de transition d'un territoire donné.

Si l'étude contribue à l'analyse doctrinale des règles en question et montre, à partir de cette analyse, les limites de cette configuration juridique pour assurer la transition écologique, en revanche, la recherche n'a pas permis d'analyser la façon dont ces règles ont jusqu'ici été mobilisées par les acteurs – sauf s'agissant du projet expérimentale mené su la commune de Vias – dans la mesure où les règles dont s'agit n'ont pas encore été appliquées par leurs destinataires, en raison notamment des réticences des communes concernées à figurer sur la liste, établie par des décrets, des communes les plus vulnérables au recul du trait de côte. Ainsi, pour l'heure, il n'existe aucun projet de PPA en cours d'élaboration dans les départements de la Vendée et de Loire-Atlantique. Si un pré-projet de PPA a bien été élaboré pour la « délocalisation-relocalisation » d'immeubles d'habitation à Saint Hilaire de Riez la commune a refusé de nous communiquer ce pré-projet particulièrement « sensible ».

SECTION 1. PRINCIPALES CARACTERISTIQUES

§ 1. Un dispositif relevant de l'urbanisme opérationnel

A. L'objet général du PPA

Le PPA est un dispositif juridique qui relève de l'urbanisme opérationnel. Il permet aux autorités publiques – autorités décentralisées et autorités de l'État – d'intervenir dans le domaine de l'aménagement urbain et , plus particulièrement, pour mener à bien les projets de recomposition spatiale des territoires exposés au recul du trait de côte.

Rappelons d'abord que le PPA n'est pas un outil spécifique aux « opérations de recomposition spatiale des territoires littoraux exposés au recul du trait de côte ». Il a un champ d'application bien plus large dès lors qu'il peut être mobilisé, en application de la loi, pour l'une ou l'autre des actions ou opérations d'aménagement visées à l'article L. 300-1 du Code de l'urbanisme :

« Les actions ou opérations d'aménagement ont pour objets de mettre en œuvre un projet urbain, une politique locale de l'habitat, d'organiser la mutation, le maintien, l'extension ou l'accueil des activités économiques, de favoriser le développement des loisirs et du tourisme, de réaliser des équipements collectifs ou des locaux de recherche ou d'enseignement supérieur, de lutter contre l'insalubrité et l'habitat indigne ou dangereux, de permettre le recyclage foncier ou le renouvellement urbain, de sauvegarder, de restaurer ou de mettre en valeur le patrimoine bâti ou non bâti et les espaces naturels, de renaturer ou de désartificialiser des sols, notamment en recherchant l'optimisation de l'utilisation des espaces urbanisés et à urbaniser ».

B. L'objet spécifique du PPA « trait de côte »

Pour favoriser les opérations de recomposition et de transition des territoires et pour lever les ambiguïtés qui pouvaient résulter de la rédaction de l'article L. 300-1 susvisé –

lequel ne fait pas explicitement référence, on le voit, aux opérations d'aménagement rendues nécessaires par l'élévation du niveau marin – l'ordonnance n° 2022-489 du 6 avril 2022 a complété les dispositions dont s'agit en créant, dans le chapitre du Code de l'urbanisme consacré au PPA, une section 3 intitulée « opération de recomposition des territoires littoraux exposés au recul du trait de côte ». Cette section est composée de trois articles dont les dispositions prévoient expressément la possibilité pour la puissance publique de recourir aux PPA pour mener à bien ces opérations de recomposition spatiale⁷⁰⁵ ainsi que les conditions spécifiques auxquelles est soumise l'utilisation de cet instrument contractuel. Le régime du PPA « trait de côte » s'écarte du droit commun sur plusieurs points, notamment parce qu'il permet, sous certaines conditions, de déroger aux dispositions de la loi Littoral pour permettre la réalisation des projets de recomposition spatiale.

Si le contrat PPA peut avoir ainsi pour objet la réalisation d'une « opération de recomposition des territoires littoraux exposés au recul du trait de côte », en revanche, il n'existe pas de définition légale, ni réglementaire de cette notion. En d'autres termes, ni la loi ni le règlement ne déterminent plus précisément les éléments constitutifs de cette notion. Le droit laisse ainsi largement ouvert le champ des possibles afin de respecter l'autonomie des collectivités territoriales et faire en sorte que les autorités publiques puissent adapter chaque projet au territoire. Une large part est donc laissée à la négociation locale entre les collectivités territoriales et l'État pour déterminer les contours d'une opération de recompositions spatiale.

Les entretiens réalisés ont montré par ailleurs qu'aujourd'hui se dessinent deux types de PPA. La doctrine administrative distingue ainsi les PPA dits de « préfiguration » et les PPA dits « opérationnels ». Les premiers ont pour objet la mise en place des conditions de réalisation du projet de recomposition spatiale. Ils formalisent un partenariat, fixent une feuille de route qui ordonnance les interventions et ils établissent le plan de financement des actions envisagées. Quant aux seconds, « opérationnels », ils ont pour objet la mise en œuvre effective de l'opération de recomposition spatiale envisagée.

§ 2. Un dispositif relevant de l'urbanisme contractuel

C'est un dispositif qui relève de l'urbanisme contractuel. Un contrat – le PPA – peut ici être conclu entre l'État et une intercommunalité afin de favoriser la réalisation d'une opération d'aménagement urbain comme celle consistant à assurer la recomposition spatiale d'un territoire. Le contrat est ici un moyen de coordonner les compétences des collectivités publiques dans le domaine considéré et ainsi de répondre à la recommandation n° 3 de la stratégie nationale de gestion intégrée du trait de côte, aux termes de laquelle il revient aux autorités publiques de :

« Développer une gestion territoriale cohérente et coordonnée de l'ensemble des risques littoraux et des phénomènes naturels dans l'aménagement et la gestion du littoral, partagée par les acteurs locaux et dans le respect de leurs compétences respectives ».

L'aspect contractuel du PPA permet en effet de faire en sorte que l'État et les collectivités locales s'entendent sur une action ou opération visant la recomposition spatiale d'un territoire, mais aussi sur les moyens humains et financiers nécessaires à leur réalisation.

⁷⁰⁵ C. urb., art. L. 312-8 à L. 312-10.

Ce dispositif permet aussi et surtout à l'État d'apporter son soutien à des opérations d'aménagement urbain qui nécessitent d'importantes compétences techniques ainsi que des financements conséquents pour acquérir le foncier et développer les équipements publics nécessaires à l'accueil des nouvelles populations. Ce dispositif permet aussi d'associer d'autres personnes publiques ou des personnes privées au contrat. Il s'agit enfin par le biais de ce dispositif de consigner les engagements réciproques de chaque partie en faveur de la réalisation de l'opération d'aménagement envisagée.

Le choix du PPA montre, une fois de plus, la montée en puissance du procédé contractuel en matière d'urbanisme. Autrement dit, la transition écologique ne peut ici être mise en œuvre par le biais exclusif du droit de l'urbanisme traditionnel, c'est-à-dire d'un droit de police régi par l'unilatéralisme. Il est indispensable de recourir également au procédé contractuel, autre procédé d'action publique. Aussi, depuis plus d'une décennie, les contrats entre l'État et les collectivités locales pour les politiques de la ville et de l'aménagement du territoire tendent-ils à se développer, le législateur ayant créé à cette fin, au côté du PPA, d'autres instruments contractuels, comme le contrat de développement territorial (CDT), pour la construction de logements dans le Grand Paris⁷⁰⁶, ou encore le contrat pour la réalisation d'un projet d'intérêt majeur qui comporte la réalisation d'une opération d'aménagement ou d'infrastructure⁷⁰⁷.

En outre, le contrat est « dans l'air du temps », ce qui explique aussi son « succès ». Il présente, nous dit-on, de nombreux atouts qui contribuent à sa faveur actuelle. Le contrat contribue en effet à renouveler les relations entre l'État et les collectivités territoriales pour les politiques de la ville et de l'aménagement du territoire. Le PPA permet ainsi à l'État d'ordonner autrement ses rapports avec les collectivités locales, dès lors qu'il appelle à un dialogue avec les intercommunalités et les autres acteurs concernés pour mener à bien la politique de recomposition spatiale des territoires. L'outil est d'autant mieux reçu par les autorités locales qu'il s'agit là d'un mode d'action publique qui est fondé moins sur la contrainte et le commandement que sur la négociation, sur l'adhésion à un projet de recomposition et de transition.

Le PPA – comme d'ailleurs, le recours aux « stratégies » dans bon nombre de domaines de l'action publique – répond aussi, dans une certaine mesure, à « un effet de mode ». Le contrat est devenu synonyme de modernité, d'imagination, de liberté et de souplesse. On peut aussi voir dans le développement du contrat l'influence de l'Union européenne qui privilégie le recours au contrat comme instrument de mise en œuvre des politiques publiques, ou l'influence du droit « anglo-américain », qui privilégie le contrat, ou encore, de manière plus générale, de l'économie de marché qui, elle aussi, fait appel massivement au contrat.

§ 3. Un dispositif en lien étroit avec le « droit dur » et le « droit souple »

Une autre des caractéristiques du PPA « trait de côte » est que celui-ci entretient des liens très étroits avec d'autres dispositifs juridiques institués par la loi Climat et résilience.

L'analyse du droit montre tout d'abord qu'il existe un lien étroit entre le PPA et l'urbanisme réglementaire et en particulier avec la planification urbaine. D'une part, les pré-projets de recomposition spatiale des territoires devraient être prévus dans les plans locaux

⁷⁰⁶ loi du Grand Paris du 3 juin 2010.

⁷⁰⁷ C. urb., art. L. 350-1.

d'urbanisme et dans les schémas de cohérence territoriale. C'est ce qui ressort du principe n° 2 de la stratégie nationale de gestion intégrée du trait de côte, aux termes duquel :

« Compte tenu des changements climatiques de leur accélération et de leur caractère irréversible, **il est indispensable de planifier dès à présent la recomposition spatiale du littoral** pour maîtriser à long terme l'occupation du rivage de la mer dans les territoires exposés aux aléas, en identifiant, le cas échéant, les conditions de la relocalisation des activités, biens et usages, et en mettant en œuvre des mesures transitoires ».

Ce principe est précisé désormais dans la loi puisque l'article L. 312-10, issu de l'article 7 de l'ordonnance n° 2022-489 du 6 avril 2022, prévoit expressément qu'en vue de la réalisation d'une opération de recomposition des territoires littoraux exposés au recul du trait de côte, « des secteurs déjà urbanisés peuvent être identifiés par le schéma de cohérence territoriale et délimités par le plan local d'urbanisme dans les espaces proches du rivage ».

D'autre part, pour mener à bien ces opérations, il est nécessaire que les collectivités publiques aient une connaissance précise des zones exposées au recul du trait de côte à un horizon de trente ans et à un horizon compris entre trente et cent ans, ces zones étant délimitées par les documents graphiques du règlement des plans locaux d'urbanisme.

Les entretiens ont ensuite révélé qu'il existe également des liens étroits entre les PPA et les stratégies locales de gestion intégrée du trait de côte. Il ressort ainsi de l'entretien avec Vincent Bawendin, Chargé de mission Gestion du trait de côte et Planification à la communauté de communes des Grands Lacs (département des Landes) que les PPA seront élaborés prioritairement sur les territoires où il existe une « stratégie vertueuse » aux yeux des services de l'État, c'est-à-dire là où les autorités locales privilégient une gestion « douce » du recul du trait de côte et envisage la suppression progressive des ouvrages de défense contre la mer.

SECTION 2. LES PARTIES AU CONTRAT PPA. UN NOUVEAU MODE DE GOUVERNANCE ?

Rappelons d'abord que le PPA « trait de côte » est un instrument contractuel qui vise à faire en sorte que les projets de recomposition spatiale soient co-construits entre l'État, les intercommunalités, les communes, mais aussi avec les autres personnes concernées. Ce dispositif doit ainsi permettre aux acteurs de débattre localement, de s'entendre et de porter un nouveau projet, c'est-à-dire de définir ensemble l'objet de l'opération d'aménagement, son périmètre, les instruments de sa mise en œuvre.

Les personnes qui peuvent souscrire un contrat de PPA sont désignées par la loi⁷⁰⁸, qui définit plusieurs « catégories » de signataires. Pour intéressante que soit cette configuration juridique, elle peut néanmoins ne pas remplir les objectifs pour lesquels elle a été instituée, et cela lorsqu'il existe des difficultés de coopération entre, par exemple, communes et EPCI. La Chambre régionale des comptes souligne en ce sens à propos du projet de recomposition spatiale de la commune de Vias que :

« La complexité et la multiplicité des enjeux soulevés par la côte ouest nécessitent une bonne coordination entre acteurs publics, en particulier la commune de Vias et son EPCI, dont les compétences sont enchevêtrées. Toutefois, dans les faits, la réalisation de cette condition est complexifiée par la différence de

⁷⁰⁸ C. urb., art. L. 312-1 et L. 312-2 .

positionnement de la commune et de la communauté d'agglomération au regard des enjeux de la zone »⁷⁰⁹.

§ 1. Les partenaires de « premier rang »

Le contrat est conclu entre l'État et un ou plusieurs EPCI, l'échelon intercommunal ayant été jugé plus pertinent que l'échelon communal. Les communes membres de l'EPCI signataire du PPA peuvent néanmoins demander à être parties au contrat. Leur signature est de droit si elles font cette demande. Dans tous les cas, les communes concernées doivent être « associées à l'élaboration du contrat de PPA ».

Cet état du droit positif montre, une fois de plus, que la commune apparaît toujours comme un échelon essentiel dans le système institutionnel français. C'est à cet échelon que les projets seront les plus discutés, débattus et parfois critiqués. Cette configuration juridique permet aussi d'asseoir la légitimité des projets, afin qu'ils ne soient pas vécus comme imposés par les intercommunalités ou l'État. Cela constitue, selon les situations, une chance supplémentaire pour faire aboutir le projet ou, au contraire, un frein à l'adoption dudit projet lorsqu'il existe des désaccords entre les parties sur le contenu de l'opération envisagée.

§ 2. Les partenaires de « deuxième rang »

À leur demande, les autres collectivités territoriales – départements et régions – peuvent demander à être signataires du contrat PPA. De même, à leur demande, les établissements publics intéressés peuvent demander à être signataires du contrat, notamment les établissements publics fonciers et les établissements publics d'aménagement. Les EPF sont susceptibles de jouer un rôle important lorsque le contrat stipule qu'ils seront chargés d'acquérir les terrains.

§ 3. Les partenaires de « troisième rang »

Sur proposition d'un ou plusieurs partenaires, d'autres personnes publiques ou privées peuvent être signataires du contrat :

- société publique locale ;
- société d'économie mixte ;
- toute autre personne publique implantée dans le périmètre du projet et susceptible de prendre part aux opérations prévues ;
- toute autre personne privée implantée dans le périmètre du projet et susceptible de prendre part aux opérations prévues ;

Ces opérateurs ne peuvent néanmoins être mis en situation de conflit d'intérêts.

⁷⁰⁹ Chambre régionale des comptes Occitanie, RAPPORT D'OBSERVATIONS DÉFINITIVES ET SES RÉPONSES GESTION DU TRAIT DE CÔTE ET RECOMPOSITION DU LITTORAL SUR LA « CÔTE OUEST » DE VIAS (Hérault) Exercices 2014 et suivants, p. 32.

SECTION 3. CONTENU

§ 1. La liberté contractuelle

A. Le principe

Le Contrat de PPA établit les engagements réciproques des parties et, plus particulièrement, de l'État et des intercommunalités.

Ces engagements ne sont pas prédéfinis dans la loi. Ici, c'est la liberté contractuelle qui prévaut. Il en résulte que sont laissés à l'appréciation des parties :

- Les caractéristiques précises de l'opération figurant au PPA ;
- son périmètre ; sa durée ; le calendrier ;
- Les modalités et le plan de financement de l'opération.

La loi prévoit simplement que le PPA peut délimiter les secteurs de relocalisation des constructions menacées par l'évolution du trait de côte⁷¹⁰. La délimitation de ces secteurs fait l'objet d'une délibération motivée du conseil municipal de chaque commune concernée ou de l'organe délibérant de l'établissement public cocontractant compétent en matière de plan local d'urbanisme, de document d'urbanisme en tenant lieu ou de carte communale. Le cas échéant, les secteurs de relocalisation mentionnés au premier alinéa peuvent être délimités au sein du périmètre d'une grande opération d'urbanisme, par l'acte qualifiant cette opération.

B. Les limites

La liberté contractuelle n'est pas absolue. Elle est limitée en ce sens que le contenu des PPA doit respecter les objectifs nationaux en matière environnementale⁷¹¹, ainsi que les exigences du développement durable à savoir :

- une gestion du trait de côte « éco-compatible » (recul des activités humaines et une renaturation de la bande côtière) ;
- la sobriété foncière (en cohérence avec la trajectoire Zéro artificialisation nette). Les opérations doivent être réalisées en renouvellement urbain ;
- la production de logements abordables et de surfaces économiques ;
- le respect de la qualité urbaine.

§ 2. Le contenu *stricto sensu*

Le PPA définit l'opération de recomposition spatiale envisagée :

- le périmètre de l'opération ;
- il précise aussi l'opération de « délocalisation-relocalisation » ;
- il prévoit aussi un certain nombre d'actions en vue de la renaturation des espaces.

Le PPA prévoit également le mode de financement de l'opération :

- la contribution des collectivités territoriales (études, acquisitions foncières, investissements en matière d'équipements) ;
- la contribution financière de l'État.

⁷¹⁰ C. urb., art. L. 312-8

⁷¹¹ Cette exigence est régulièrement rappelée par la doctrine administrative.

Ainsi, la réalisation de ces opérations d'aménagement sera moins onéreuse pour les collectivités locales que dans le cadre du droit commun.

SECTION 4. LES DEROGATIONS A LA LOI LITTORAL

On relèvera pour terminer que le régime PPA « recul du trait de côte » présente une spécificité importante par rapport au droit commun des PPA. La signature d'un PPA permet en effet, sous certaines conditions, de déroger aux dispositions d'urbanisme de la loi Littoral. C'est le cas lorsque le PPA délimite la relocalisation de constructions, d'ouvrages ou d'installations menacés par la montée de la mer sur le territoire d'une commune littorale⁷¹².

Ce régime spécifique a été établi par l'ordonnance du 6 avril 2022 uniquement pour les PPA « trait de côte ». Il est codifié aux articles L. 312-8 à L. 312-10 du code de l'urbanisme. Le droit commun des PPA a été ainsi complété pour tenir compte de la singularité de ces opérations de recomposition spatiale.

La signature d'un PPA permet, sous certaines conditions, des dérogations à la loi Littoral. On observe donc ici un retour à « l'urbanisme dérogatoire »⁷¹³. Ce régime particulier s'explique par le fait que sur le territoire de certaines communes, la loi Littoral fait obstacle à la « relocalisation » des activités humaines menacées par la montée de la mer⁷¹⁴. Aussi la loi permet-elle de déroger à ces règles restrictives pour permettre la « relocalisation des activités humaines ».

Il est ainsi possible de déroger :

⁷¹² « A l'intérieur des secteurs mentionnés à l'article [L. 312-8](#), il peut, dans la mesure nécessaire à la relocalisation de constructions, d'ouvrages ou d'installations menacés par l'évolution du trait de côte, être dérogé, sous réserve de l'accord de l'autorité administrative compétente de l'État et après avis de la commission départementale de la nature, des paysages et des sites :

1° Aux dispositions du premier alinéa de l'article [L. 121-8](#), dès lors que les biens sont relocalisés en dehors des espaces proches du rivage, des espaces et milieux à préserver mentionnés à l'article [L. 121-23](#) et d'une bande d'une largeur d'un kilomètre à compter de la limite haute du rivage ;

2° Aux dispositions du deuxième alinéa de l'article [L. 121-8](#), pour permettre d'étendre le périmètre bâti existant des secteurs déjà urbanisés identifiés par le schéma de cohérence territoriale et délimités par le plan local d'urbanisme, dès lors que les biens sont relocalisés en dehors des espaces proches du rivage et des espaces et milieux à préserver mentionnés à l'article [L. 121-23](#), et que cette extension aboutit au plus à la création d'un village, au sens de l'article [L. 121-8](#), compte tenu, le cas échéant, des précisions apportées par le schéma de cohérence territoriale en vertu du second alinéa de l'article [L. 121-3](#) ;

3° A l'obligation fixée à l'article [L. 121-22](#) de prévoir des coupures d'urbanisation dans les schémas de cohérence territoriale et les plans locaux d'urbanisme, sauf en ce qui concerne les espaces proches du rivage et les espaces et milieux à préserver mentionnés à l'article [L. 121-23](#).

Sous réserve de l'autorisation du ministre chargé de l'urbanisme et de l'avis conforme de la commission départementale de la nature, des paysages et des sites, les dispositions du deuxième alinéa de l'article [L. 121-8](#) et les dérogations mentionnées aux 2° et 3° du présent article peuvent être appliquées, à titre exceptionnel, dans les espaces proches du rivage autres que la bande littorale mentionnée aux articles [L. 121-16](#), [L. 121-19](#) et [L. 121-45](#), les zones délimitées en application de l'article [L. 121-22-2](#) et les espaces et milieux à préserver mentionnés à l'article [L. 121-23](#).

L'accord mentionné au premier alinéa et l'autorisation mentionnée au précédent alinéa sont refusés lorsque ces constructions, ouvrages et installations sont de nature à porter atteinte à l'environnement ou aux paysages » (C. urb., art. [L. 312-9](#)) ».

⁷¹³ L.-J. Chapuisat, Le droit administratif à l'épreuve de l'urbanisme dérogatoire, AJDA 1974, p. 3.

⁷¹⁴ C'est le cas par exemple sur le territoire de la commune de Lacanau.

- au principe de l'urbanisme en continuité si la relocalisation a lieu en dehors des espaces proches du rivage ;
- à l'obligation de prévoir des coupures d'urbanisation.

Ces dérogations sont néanmoins assorties de « garde-fous » afin d'éviter tout abus. Elles ne peuvent être accordées en effet que par le préfet. En outre, le représentant de l'État doit au préalable recueillir l'avis de la commission départementale de la nature, des paysages et des sites sur l'intérêt de délivrer ou non une dérogation.

Il ressort d'un entretien avec la DREAL d'Occitanie que ces dérogations ne devraient être accordées par l'État que dans des cas exceptionnels. L'État entend favoriser l'application d'une loi Littoral qui bénéficie d'une forte légitimité et, ainsi, privilégier des solutions alternatives à celles visant systématiquement à déroger à ce texte. Ces dérogations présentent aussi l'inconvénient, dans une certaine mesure, de déplacer le problème dans le temps – en relocalisant dans des zones qui seront submergées sur le long terme – au lieu d'opter pour une recomposition « transi-compatible », c'est-à-dire pour une recomposition qui permettrait de soustraire de « manière pérenne » les personnes et les biens au recul du trait de côte.

SECTION 5. LE CONTROLE DES CHAMBRES REGIONALES DES COMPTES

Pour intéressant que soit le contrat PPA « trait de côte », les expérimentations réalisées en la matière, à l'initiative du ministère de la Transition écologique, ont montré néanmoins les limites de ce dispositif contractuel pour assurer la transition écologique des territoires. C'est ce que révèle l'analyse réalisée par la Chambre régionale des comptes Occitanie du projet réalisé pour faire face aux effets de l'érosion marine sur le territoire de la commune de Vias, située dans le département de l'Hérault. Ce projet consistait à concevoir et planifier le recul stratégique des habitants et des biens et à repenser l'occupation du littoral, afin de diminuer l'exposition aux risques. Dans le cas de la côte ouest de Vias, la politique de recomposition spatiale visait à préserver le tourisme de plein air et à limiter, si ce n'est résorber, les constructions illégales. La reconstitution du cordon dunaire devait laisser le temps de préparer puis de mettre en œuvre le recul sur une bande de 100 mètres de large au minimum.

Dans le but d'organiser la recomposition du littoral, la communauté d'agglomération Hérault Méditerranée (CAHM) a décidé en effet, avec la commune de Vias, de saisir l'opportunité d'une expérimentation lancée par le ministère de l'écologie, du développement durable et de l'énergie, dans le cadre de la stratégie nationale de gestion intégrée du trait de côte. Cette expérimentation n'a toutefois pas permis de déboucher sur une mise en œuvre.

En application des dispositions de l'article L. 211-3 du code des juridictions financières⁷¹⁵, la Chambre régionale des comptes a été amenée à contrôler les comptes et la gestion de la CAHM et celui de la commune de Vias, à compter de l'exercice 2014, ainsi que le contrôle conjoint de cet établissement public de coopération intercommunale et de

⁷¹⁵ « par ses contrôles, la chambre régionale des comptes contrôle les comptes et procède à un examen de la gestion. Elle vérifie sur pièces et sur place la régularité des recettes et dépenses décrites dans les comptabilités des organismes relevant de sa compétence. Elle s'assure de l'emploi régulier des crédits, fonds et valeurs. L'examen de la gestion porte sur la régularité des actes de gestion, sur l'économie des moyens mis en œuvre et sur l'évaluation des résultats atteints par rapport aux objectifs fixés par l'assemblée délibérante ou par l'organe délibérant. L'opportunité de ces objectifs ne peut faire l'objet d'observations ».

cette commune, sur la même période, ce contrôle portant sur la gestion du trait de côte et la recomposition du littoral dans le secteur « côte ouest » de Vias⁷¹⁶.

S'agissant du projet de recomposition spatiale envisagé par la commune et l'intercommunalité, les observations de la Chambre régionale des comptes soulignent que ce projet « n'a pas abouti à des avancées concrètes » et qu'il a eu « un coût élevé au regard des résultats » :

« L'analyse des grands livres de la CAHM montre qu'elle a consacré 583 532 € à l'expérimentation entre 2014 et 2018⁶¹. Toutefois, cette estimation se limite aux frais d'études de prestataires extérieurs. L'appréciation du coût complet de cette initiative devrait intégrer des frais de fonctionnement (mobilisation d'équipes et de moyens de la CAHM) qui n'ont pu être établis, faute de données. Pour cette expérimentation, la CAHM a perçu 110 000 € de subvention de l'État et 70 000 € de la région »⁷¹⁷.

La CRC relève ensuite que « la politique d'acquisitions foncières menée par la commune » a été réalisée « sans stratégie affichée ni suivi suffisant » et qu'elle a conduit la commune à acheter plusieurs parcelles situées sur le domaine public maritime naturel.

De ces observations, la CRC tire la conclusion suivante, qui montre les limites du dispositif pour la mise en œuvre des projets de recomposition spatiale :

« La CAHM et la commune de Vias ont participé à une expérimentation nationale visant à relocaliser les enjeux menacés par les risques littoraux. La CAHM a mis en place une démarche de co-construction de solutions qui lui a coûté 583 532 € en frais d'études. Toutefois, elle n'a pu aboutir à des réalisations concrètes en raison du refus des propriétaires et d'obstacles juridiques qui se sont durcis au cours du temps et que l'expérimentation, menée à droit constant, ne pouvait contourner (loi Littoral et PPRI).

La commune, qui reste compétente en matière d'aménagement, a dépensé 682 585 € pour des acquisitions de terrains dans le secteur. Elle bénéficie de la création d'une zone d'aménagement différé et d'interventions structurantes de l'établissement public foncier Occitanie. Cependant, les parcelles acquises sont dispersées dans la zone et ne répondent pas à un plan d'aménagement. De plus, la commune ne s'est pas dotée d'outil de suivi de cette politique. Enfin, comme la CAHM, elle ne dispose pas de référentiel de prix pour guider ses négociations, assurer la transparence de ses décisions et éviter les effets d'aubaine ou les risques d'inégalités de traitement »⁷¹⁸.

Selon nous, les limites du dispositif tiennent moins aux règles qui le gouvernent qu'à la façon dont il a été mobilisé par les acteurs concernés. En outre, le contenu même du projet est, lui aussi, discutable. Que penser en effet d'un projet de recomposition spatiale qui a pour objet de reculer les activités humaines touchées par le recul du trait de côte seulement de 100 mètres, alors qu'il s'agit là d'un secteur qui est particulièrement touché par l'érosion

⁷¹⁶ Chambre régionale des comptes Occitanie, RAPPORT D'OBSERVATIONS DÉFINITIVES ET SES RÉPONSES GESTION DU TRAIT DE CÔTE ET RECOMPOSITION DU LITTORAL SUR LA « CÔTE OUEST » DE VIAS (Hérault) Exercices 2014 et suivants, pp. 23-32.

⁷¹⁷ Ibid.

⁷¹⁸ Ibid.

côtière ? Un tel projet mérite-t-il le titre de « recomposition spatiale » ? N'est-ce pas là « reculer pour mieux sauter » ?

Le fait que l'État – garant de l'intérêt général – soit signataire des contrats PPA « trait de côte » pourrait ici constituer une garantie, en ce sens que l'État est en mesure de subordonner son accord au contrat à la condition que le projet envisagé soit véritablement un projet de recomposition spatiale « transi-compatible », ce qui, selon toute vraisemblance, n'était pas le cas de l'opération envisagée par la commune de Vias et la CAHM⁷¹⁹.

Chapitre II. Les institutions et les instruments dédiés à l'acquisition foncière

Afin de permettre aux autorités locales de mener une politique d'acquisitions foncières nécessaire aux opérations de recomposition spatiale et de transition écologique prévues par les PPA « trait de côte », la loi Climat et résilience élargit les compétences des établissements publics fonciers (section 1) et instaure au profit des communes et des EPCI compétents en matière de PLUi un droit de préemption pour l'adaptation des territoires au recul du trait de côte (section 2). L'expérimentation menée sur la commune de Vias en vue de la recomposition spatiale de son territoire a montré, en effet, l'intérêt pour une commune et une intercommunalité d'utiliser le droit de préemption – en l'occurrence, le droit de préemption dans les ZAD – pour acquérir les terrains nécessaires à la réalisation de ce projet, mais également pour lutter contre les phénomènes de spéculation foncière, le recours au juge de l'expropriation permettant de « bloquer » toute hausse des prix au sein de la ZAD. Cette même expérimentation a également révélé l'intérêt pour les autorités locales de faire appel dans le domaine considéré à un établissement public foncier, celui-ci pouvant, d'une part, contribuer au « portage foncier »⁷²⁰ de l'opération envisagée – c'est-à-dire acquérir les biens présentant un intérêt pour le projet tout en lissant le coût d'acquisition dans le temps – et, d'autre part, mener les études pré-opérationnelles nécessaires à la réalisation de la relocalisation.

SECTION 1. LES ETABLISSEMENTS PUBLICS FONCIERS

Il convient d'examiner les dispositions de la loi qui étendent les compétences des EPF aux fins qu'ils puissent participer à la conception et à la réalisation des projets de recomposition spatiale et de transition écologique des territoires. Trois entretiens ont aussi permis d'analyser la façon dont ces nouvelles compétences sont reçues et mobilisées par

⁷¹⁹ V. également en ce sens, CGEDD, IGA, IGF, Recomposition spatiale des territoires littoraux, Rapport au ministre de l'intérieur, au ministre de la transition écologique et au ministre de l'action et des comptes publics, mars 2019, p. 11 : « à Vias (Hérault), un projet original a été élaboré, prévoyant de reloger une partie des propriétaires de logement en retrait en leur donnant simplement un usufruit temporaire. Mais la perspective, tout comme pour les campings voisins, reste limitée à un retrait de quelques centaines de mètres tout au plus, et ne relève pas à proprement parler d'une "recomposition spatiale" ».

⁷²⁰ Selon la doctrine administrative, cette technique « offre l'avantage de faire financer et gérer par un organisme extérieur tout ou partie des dépenses d'acquisition des terrains nécessaires à la réalisation d'une opération sur une durée relativement longue permettant in fine à la collectivité de disposer des biens au moment opportun, sans apport financier immédiat. L'objectif principal du portage foncier est donc de faciliter l'acquisition de réserves foncières et leur financement en lissant les charges dans le temps ; elle offre accessoirement une technique efficace contre la spéculation foncière. Cette technique permet à la collectivité de préparer dans les meilleures conditions possibles son (es) projet(s) d'aménagement, de préserver de bonnes conditions de négociation et de mener une action régulatrice sur le marché foncier » (https://www.collectivites-locales.gouv.fr/sites/default/files/migration/FICHE-EHB-N03-3_Portage-foncier-2.pdf).

leurs destinataires, sachant que certains EPF – dont l'EPF d'Occitanie – n'ont pas attendu l'adoption de la loi du 22 août 2021 pour signer avec les autorités décentralisées des conventions de « portage foncier » et des conventions dites « pré-opérationnelles » dans le domaine considéré. Les premières ont pour objet d'autoriser l'EPF à acquérir les biens présentant, en raison de leur localisation ou de leur prix, un intérêt pour le projet de recul stratégique. Quant aux secondes, elles ont pour objet de confier à l'EPF les études nécessaires à la réalisation de la relocalisation. On voit ainsi, une fois de plus, la loi venir « officialiser » des pratiques antérieures, ce qui montre aussi, en creux et si besoin était, l'ancrage du droit dans la réalité. Les entretiens ont été menés dans le champ de l'étude :

- Entretien, EPF de Loire-Atlantique ;
- Entretien, EPF de la Vendée ;
- Entretien, EPF d'Occitanie.

§ 1. L'article 245 de la loi Climat et résilience

Il ressort des termes mêmes des articles L. 321-1 alinéa 4 et L.324-3 al. 3 – issus de l'article 245 de la loi Climat et résilience – que les établissements publics fonciers locaux (EPFL) ainsi que les établissements publics fonciers de l'État (EPFE) sont dorénavant habilités, dans le cadre de leurs compétences, à contribuer « aux politiques d'adaptation des territoires au recul du trait de côte ». La loi Climat reconnaît ainsi la nécessité d'associer ces établissements à la gestion publique des effets de l'érosion côtière, ces organismes pouvant être amenés à acquérir au nom des collectivités territoriales, de l'État ou du Conservatoire du littoral, les terrains menacés par la montée des eaux ou encore les terrains concernés par une opération de « délocalisation-relocalisation » des activités humaines. À ce titre, les établissements publics fonciers peuvent recourir à l'acquisition amiable, à l'expropriation ou encore au droit de préemption, notamment au droit de préemption pour l'adaptation des territoires au recul du trait de côte, ce droit pouvant être délégué par les communes ou les intercommunalités aux établissements publics. Ils peuvent également exercer par délégation le droit de préemption urbain, le droit de préemption dans les ZAD⁷²¹ ou le droit de préemption dans les espaces naturels sensibles. L'arrêté créant une ZAD peut également désigner l'EPF comme titulaire du droit de préemption dans la ZAD. Ils bénéficient enfin de la taxe spéciale d'aménagement. Cette taxe additionnelle aux taxes foncières, à la taxe d'habitation et à la cotisation foncière des entreprises est perçue au profit des EPF dans les communes situées dans leur zone de compétence. Le produit de cette taxe permet à l'EPF de financer les acquisitions foncières et immobilières en vue de la constitution de réserves foncières ou de la réalisation d'actions ou d'opérations d'aménagement.

§ 2. Les établissements publics fonciers locaux. L'EPF de Loire-Atlantique

L'EPFL de Loire-Atlantique a été créé en 2012. C'est seulement en 2021 que le conseil d'administration de l'EPFL, représentatif des EPCI membres, a décidé de recourir à la Taxe Spéciale d'Équipement pour financer son programme pluriannuel d'intervention pour la période 2021-2027.

On relèvera d'abord que l'adaptation des territoires au recul du trait de côte n'apparaît pas en tant que tel dans les axes d'intervention de l'EPFL pour la période 2021-2027 alors

⁷²¹ S'agissant de la ZAD de Vias, la commune a été désignée titulaire du droit de préemption dans la ZAD, avec la possibilité de le déléguer à l'EPF.

que cette question se pose avec une acuité certaine dans différentes communes littorales de Loire-Atlantique. Les axes d'intervention prioritaires restent ici – comme dans de nombreux autres départements – le développement de l'offre de logements, la redynamisation des centres-villes et des bourgs, la requalification des zones d'activité et la résorption des friches économiques ainsi que la protection des espaces agricoles et naturels. La priorité absolue de l'établissement public, définie par son conseil d'administration, est ainsi d'assurer pour le compte des collectivités locales la maîtrise foncière des terrains qui leur sont nécessaires pour la construction de logements répondant au besoin de tous, dès lors qu'il existe dans le département une demande de logement – en particulier de logement social ou de logement aidé – plus importante que l'offre. L'autre priorité de l'EPF est d'assurer la maîtrise foncière des terrains en vue de permettre aux collectivités locales d'organiser la mutation, le maintien, l'extension ou l'accueil des activités économiques.

Quant à la protection des espaces agricoles et naturels, cet axe d'intervention est très peu mis en œuvre. L'un des seuls projets de l'EPF en la matière a été celui d'assister le Conservatoire du littoral à l'acquisition par voie d'expropriation du site dit du « Port-aux-Goths », situé entre les communes de Pornic et de Préfailles. Force est de constater cependant que cette opération a été menée moins pour assurer la gestion du trait de côte que pour lutter contre la « cabanisation » de ce site naturel d'intérêt écologique et agricole qui apparaît comme l'une des dernières fenêtres naturelles du littoral de Loire-Atlantique. Le but de cette opération était aussi de faire de site d'une centaine d'hectares « un lieu de balade pour les générations futures » et de faire obstacle à ce que des parcelles agricoles soient vendues à personnes privées pour que celles-ci y construisent des bungalows et des cabanes. Les acquisitions foncières nécessaires à la renaturation du site ont été financées par le Conservatoire du littoral, le département et la région, l'EPFL ne disposant pas des ressources nécessaires pour acquérir directement les biens en cause. Autrement dit, l'établissement public est ici intervenu en appui du Conservatoire du littoral.

Si la gestion publique de l'érosion côtière ne figure pas aujourd'hui dans les « axes stratégiques » de l'EPFL et si jusqu'ici, il n'a jamais véritablement participé à la définition des politiques d'adaptation des territoires au recul du trait de côte, cela ne signifie pas pour autant que cet organisme se désintéresse totalement de la question. Les débats au sein du conseil d'administration de l'établissement public – qui est géré à « cent pour cent » par des élus locaux – révèlent que la gestion du recul du trait de côte est régulièrement évoquée par les élus qui représentent les intercommunalités littorales, en particulier, la CARENE, CapAtlantique et Pornic Agglo Pays de Retz. Bon nombre d'administrateurs sont ainsi conscients qu'il est nécessaire d'anticiper le recul du trait de côte et qu'il faudra à terme déplacer les zones de vie pour que le littoral demeure un territoire attractif. Reste que cette « prise de conscience » du phénomène et des problèmes qu'il soulève n'a pas abouti jusqu'à présent à ce que le conseil d'administration fixe dans les axes stratégiques de l'établissement public sa participation à la gestion du recul du trait de côte. Autrement dit, l'EPF n'est pas pour l'instant associé à la définition des premiers pré-projets départementaux relatifs à la gestion publique du trait de côte.

Plusieurs raisons peuvent être avancées pour justifier ce choix.

On relèvera à titre liminaire que la détermination des axes stratégiques de l'EPF relève entièrement d'une gouvernance locale dans la mesure où le conseil d'administration de cet organisme est composé exclusivement d'élus locaux. Ces derniers représentent 15

intercommunalités, le département de Loire-Atlantique et la région Pays de la Loire. Il n'est pas inutile de rappeler cette composition dans la mesure où elle montre que les intercommunalités littorales sont largement minoritaires au sein du Conseil d'administration. Sur les quinze communautés représentées dans le conseil d'administration, seules cinq sont des communautés littorales. Ce rapport de force n'est pas sans incidence sur le choix des priorités de l'établissement public foncier. Dès lors que seules 1/3 des intercommunalités – représentées uniquement par 1/4 des administrateurs de l'EPFL – sont des intercommunalités littorales, il paraît plus difficile à ces dernières de faire prévaloir leur point de vue quant à l'engagement de l'EPFL dans les premières actions visant la gestion du recul du trait de côte.

On relèvera ensuite que si la question de l'érosion côtière n'apparaît pas comme une priorité pour le conseil d'administration, c'est aussi parce que les autres élus locaux semblent se désintéresser de cette question qui ne les concerne pas directement et ce d'autant plus que les relocalisations envisagées seraient réalisées uniquement dans les communes rétro-littorales appartenant à une intercommunalité ayant une façade maritime. Il s'agirait donc là en quelque sorte d'un risque propre à la communauté littorale qui ne réclamerait pas nécessairement le soutien de l'EPFL.

On relèvera enfin qu'une large majorité des administrateurs considèrent que la priorité aujourd'hui pour l'EPFL est non pas la gestion des conséquences de l'érosion côtière mais le développement de l'offre de logements et, en particulier, le développement de l'offre de logements sociaux afin de répondre aux besoins du territoire. Aussi le conseil d'administration est-il enclin à mobiliser les ressources financières de l'établissement quasi-exclusivement pour la réalisation de cet objectif prioritaire – tant au niveau local que national – et non pour des pré-projets de recomposition spatiale des territoires. Le fait que les moyens financiers de l'EPFL soient limités conduit aussi à ce que le conseil d'administration privilégie l'affectation des crédits aux axes stratégiques plutôt que pour des opérations qui, on le voit, ne sont pas considérées pour l'heure comme des opérations d'intérêt départemental.

D'une manière plus générale, ces différents constats amènent à montrer les limites de la gouvernance locale et de la « solidarité départementale » aux fins d'assurer la transition écologique, les intercommunalités non-littorales paraissant peu enclines à contribuer financièrement à des politiques qui ne les concernent pas directement. Le financement de la politique départementale de l'habitat apparaît ainsi comme étant bien plus prioritaire que le financement de la gestion publique de l'érosion côtière, l'idée sous-jacente étant que les fonds doivent avant toute autre chose être affectés au logement voire à l'accueil et au développement des activités économiques. Bon nombre d'administrateurs soulignent également, pour justifier la non-intervention de l'EPFL, le coût exorbitant du foncier bâti et non bâti qui borde les rivages de la mer, ce coût étant prohibitif au regard des crédits dont dispose l'établissement public pour financer les acquisitions foncières et obérerait à coup sûr la capacité d'intervention en matière de logement.

La non-intervention de l'EPFL paraît d'autant moins justifiée aux yeux des administrateurs que la plupart des intercommunalités et des communes concernées par la montée des eaux sont encore dans l'expectative s'agissant des actions à entreprendre en la matière, ce que révèle également les réticences de certaines communes littorales à figurer sur la liste – établie par décret – des communes les plus vulnérables au recul du trait de côte. Si les communes se positionnent sur le sujet en invoquant la nécessité de prendre en compte

le phénomène du recul du trait de côte, bon nombre d'entre elles hésitent quant aux actions à entreprendre. Ainsi en Loire-Atlantique, une part des communes littorales paraissent davantage préoccupées par la volonté de renforcer la protection des personnes et des biens par la construction, l'extension ou le renforcement d'ouvrages de défense contre la mer plus que par le souci d'engager des opérations de « délocalisation-relocalisation » ou, plus largement, des opérations de recomposition spatiale et de transition écologique de leur territoire. Appelés à décider dans un laps de temps court, celui du mandat électoral, les élus locaux ont tendance à privilégier les solutions de court terme sur celles que nécessite le long terme. En outre, dans certains endroits, les défenses à la mer semblent la solution la moins mauvaise dès lors qu'il n'y a pas en réalité de solution alternative. Comment par exemple « relocaliser » l'urbanisation de la Baule dès lors que l'Atlantique, le marais salant de Guérande, les zones humides et le parc de Brière enserrment de toutes parts la commune ?

§ 3. Les EPF de l'État

L'étude analyse ici la façon dont les EPF de Vendée et d'Occitanie contribuent aux « politiques d'adaptation des territoires au recul du trait de côte », mais aussi les limites de cette contribution.

A. L'EPF de Vendée

À la différence de l'EPF de Loire-Atlantique, l'EPF de Vendée contribue d'ores et déjà aux politiques d'adaptation des territoires au recul du trait de côte. Comme il l'a été montré précédemment, cette différence de situation s'explique avant toute autre chose par le fait que le directeur de l'EPF, qui est nommé par le Ministre de la transition écologique, est directement chargé par le pouvoir central de promouvoir, d'animer et de participer à la mise en œuvre de projets de recomposition spatiale répondant, en principe, aux exigences de la transition écologique. Des objectifs en la matière sont assignés au directeur de l'EPF, ce qui influe sur les politiques. Pour ce faire, le directeur, véritable *missi dominici* de la transition écologique, est amené à promouvoir auprès du conseil d'administration de l'EPF et des élus locaux cette politique étatique. De nombreux échanges sur la question sont ainsi organisés avec les communes et les intercommunalités intéressées. Il s'agit là également d'effectuer un travail pédagogique autour des dispositions de la loi Climat et résilience et de l'intérêt pour les collectivités locales d'appliquer ce texte.

Ce travail est particulièrement important : il est essentiel pour favoriser l'acceptabilité sociale d'une loi qui est particulièrement décriée en Vendée et, dans une moindre mesure, en Loire Atlantique. Il y a ici une forme de « schizophrénie » autour de ce texte, un rejet d'une loi Climat et résilience – ce rejet tend néanmoins, selon nous, à s'effiloche au fil du temps – qui est perçue comme un « mauvais coup » porté aux communes et aux intercommunalités, en ce sens que le Parlement aurait ici transféré aux collectivités locales une responsabilité en matière de risque qui incombait jusqu'ici à l'État. Pour l'heure, ce transfert est mal compris par le local, ce qui ne facilite pas la mise en œuvre des dispositifs juridiques prévus par ce texte. L'intervention de la vice-présidente du Conseil régional des Pays de la Loire, Mme Claire Hugues, aux journées scientifiques de la stratégie nationale de gestion du trait de côte, éclaire tout à fait cette perception perturbée de la réalité où le local rejette en bloc un texte de loi sans véritablement chercher à comprendre l'intérêt pour les élus locaux de se « saisir » de ce texte, avec le soutien de l'État, pour mettre en place des opérations de recomposition spatiale « transi-compatibles ». On voit par là tout l'intérêt d'un

travail pédagogique auprès des maires et des conseillers municipaux – mais aussi des élus régionaux – pour expliquer la loi, pour « l’infuser dans le paysage pour l’avenir ». Cette approche est d’autant plus importante que la mer continue à progresser sur ces territoires.

Il ne faudrait pas pour autant en conclure que rien n’est fait dans le département pour assurer la gestion intégrée du trait de côte ou que les élus locaux seraient tous dans le déni et qu’ils n’auraient aucune conscience des difficultés que génère et que va générer le recul du trait de côte⁷²².

Dans la plupart des communes des réflexions sont menées sur cette question, lesquelles portent davantage sur le renforcement ou la construction des ouvrages de défense contre la mer que sur une recomposition spatiale. Par exemple, les Sables-d’Olonne mène une réflexion aujourd’hui, pour protéger la ville et le port par la construction d’écluses, ouvrages qui, si l’on se remémore la légende de la Ville d’Ys⁷²³, n’ont pas empêché les eaux de se répandre dans la ville sur laquelle régnait Dahut, fille du Roi Gradlon. Ce conte rappelle en creux, si besoin était, la fragilité de l’homme et de ses œuvres devant la puissance des océans.

De même, le Conseil d’administration de l’EPF de Vendée, composé en partie d’élus locaux de communes littorales, est tiraillé par le souci de « faire quelque chose » dans le domaine considéré. Mais dans le même temps, il est, comme en Loire-Atlantique, confronté à des difficultés budgétaires et à un contrôle étroit des services des finances publiques. Dès lors que la recomposition spatiale a un coût financier important, ces élus locaux, comme en Loire-Atlantique ont tendance à considérer qu’il faut plutôt aider prioritairement d’autres politiques foncières, jugées plus prioritaires. Le Conseil d’administration a ainsi tendance à privilégier les acquisitions foncières nécessaires pour « soutenir la ruralité », le logement, la revitalisation des bourgs, ou encore pour compenser les nouveaux objectifs légaux du « zéro artificialisation nette » (ZAN)⁷²⁴. Convaincre les élus vendéens à s’engager dans la transition écologique des territoires menacés par la mer et d’appliquer, pour ce faire, la loi Climat et résilience est d’autant plus difficile qu’il existe ici une forte solidarité entre élus vendéens, qui s’explique par une identité vendéenne forte à laquelle peuvent se heurter les services déconcentrés de l’État.

L’EPF souligne enfin les difficultés que soulève la réalisation d’opérations de « délocalisation-relocalisation » des activités humaines compromises par la montée de la mer. Ces difficultés sont doubles et complémentaires en ce sens que l’EPF se heurte au coût financier des terrains dans des communes littorales dans lesquelles les terrains à bâtir sont rares en raison des contraintes imposées par la loi Littoral, mais aussi à des contraintes géographiques. Les terrains susceptibles d’être utilisés pour les opérations de relocalisation des activités humaines sont enclavés entre l’océan et le marais Breton-Vendéen. On retrouve les mêmes difficultés dans l’Hérault où bon nombre de communes littorales sont également enserrées entre la mer Méditerranée, des étangs et des zones humides laissant ainsi peu de perspectives pour des projets de relocalisation de logements et d’activités économiques.

⁷²² V. supra, les développements sur les stratégies locales de gestion intégrée du trait de côte.

⁷²³ L’un des récits les plus connus du légendaire breton.

⁷²⁴ Le Zéro artificialisation nette (ZAN) est un objectif qui vise à ralentir le rythme d’artificialisation des sols. Il apparaît en 2018 avec le plan biodiversité lancé par Nicolas Hulot, alors ministre de la Transition écologique et solidaire. Il est désormais consacré par la loi.

Force est néanmoins de constater que l'EPF – à la différence de celui de Loire-Atlantique – est d'ores et déjà engagé dans des projets de recomposition spatiale.

D'une part, l'établissement public a été chargé, à la demande des communes de l'île de Noirmoutier, particulièrement touchées par les conséquences de l'érosion côtière, de repérer des gisements fonciers pour permettre des opérations de relocalisation des activités humaines. Il s'agit ici pour l'EPF de repérer et d'acquérir du foncier qui pourrait devenir constructible dans le cadre de la signature d'un projet partenarial d'aménagement. La signature d'un PPA, qui est en réalité un contrat conclu entre l'État et les collectivités locales en vue de réaliser et de financer une opération de recomposition spatiale, permet ici de déroger aux dispositions de la loi Littoral. Autrement dit, la signature d'un tel contrat permet aux communes de construire dans des espaces dans lesquels la loi Littoral prohibe toute construction. Si le PPA apparaît ainsi comme un levier pour favoriser l'acceptabilité communale de la loi Climat et résilience et, plus précisément, des projets de recomposition spatiale, la question se pose selon nous de la compatibilité de ce « levier » au regard des exigences de la transition écologique dès lors que ce mécanisme juridique aboutit, ni plus ni moins, à artificialiser des espaces naturels qui étaient jusqu'ici fortement protégés par la loi. On voit ainsi, une fois de plus, l'ambiguïté d'un texte qui pour favoriser l'acceptabilité de la recomposition spatiale n'hésite pas à transiger, à « faire fi » des principes de la transition écologique. La loi Climat et résilience contient ainsi potentiellement des dispositions qui permettent aux communes littorales, par le biais des PPA, d'ouvrir potentiellement à l'urbanisation des zones auparavant protégées à la fois par la loi Littoral et les lois de lutte contre l'artificialisation des sols et l'étalement urbain.

D'autre part, on constate aussi que certaines des opérations de « délocalisation-relocalisation » menées par l'EPF en Vendée ne répondent qu'imparfaitement aux exigences de la transition écologique. Ainsi l'opération menée à Bretignolles-sur-mer ne peut que très difficilement s'apparenter à une recomposition spatiale dès lors qu'elle a consisté seulement à reculer les habitations et les activités menacées par la mer de 30 à 40 mètres. On voit qu'on reste ici dans une configuration inchangée, celle de l'urbanisation de la bande côtière et non de la renaturation de ces espaces fragiles et menacés. Les immeubles acquis par l'EPF pour un prix de 10 millions d'euros afin de réaliser cette opération ont ensuite été revendus à un promoteur immobilier pour qu'il réalise le projet de relocalisation.

Enfin, on peut également s'interroger sur la compatibilité aux exigences de la transition écologique d'un projet de lotissement porté par l'EPF et la commune de la Barbâtre, limitrophe de l'île de Noirmoutier, en vue de relocaliser des activités humaines menacées par la montée de la mer. Là encore, il s'agit d'implanter un nouveau lotissement dans une zone naturelle qui, de surcroît, est située en zone de submersion marine. Pour protéger les populations et les biens d'une éventuelle submersion marine, le projet prévoit de recevoir des maisons sur pilotis, les rez-de-chaussée ne pouvant pas être implantés à une hauteur inférieure à celle de la plus haute mer en cas de submersion marine... Selon nous, il n'est pas du tout certain que ce projet soit différent de ceux des années 1960-1970, le réalisme économique l'emportant sur la transition écologique du territoire. Hier, les défenses contre la mer étaient censées protéger *ad vitam æternam* les grandes stations touristiques des bords de mer. Pour justifier cette « transition » dans la façon de protéger les populations et les biens contre les conséquences de l'érosion côtière, il est avancé que l'on peut très bien vivre avec

les risques ou, encore, que l'on peut bâtir seulement pour un temps court, le temps que le risque survienne...

B. L'EPF d'Occitanie

Un entretien avec la directrice de l'établissement public foncier Languedoc-Roussillon ainsi que le rapport d'observation de la chambre régionale des comptes Occitanie révèlent, ici aussi, que certains EPF ont été amenés à intervenir dans le domaine considéré avant même que la loi du 22 août 2021 ne vienne étendre leur compétence. Ainsi, s'agissant du projet de recomposition spatiale d'une partie du territoire de la commune de Vias, la commune et la CAHM ont fait appel à l'EPF Languedoc-Roussillon pour contribuer au portage foncier de l'opération de réaménagement de la côte ouest :

« Le 12 novembre 2015, neuf mois après l'adoption de la « charte patrimoniale », ils ont signé une convention d'anticipation foncière d'une durée de cinq ans. L'EPF pouvait ainsi acquérir des biens du secteur de la côte ouest présentant, en raison de leur localisation ou de leur prix, un intérêt pour le projet de recul stratégique.

L'EPF a également apporté un soutien technique à la commune pour préparer la création d'une zone d'aménagement différé (ZAD). Cette dernière a été instaurée sur une surface de 347 hectares par l'arrêté préfectoral du 27 avril 2017⁷²⁵. Elle permet d'exercer le droit de préemption à l'échelle de la zone pendant six ans, pour constituer les réserves foncières nécessaires afin de :

- relocaliser à moyen terme des activités menacées par le recul du trait de côte ;
- maintenir et développer les activités de loisir et de tourisme en constituant un espace balnéaire accessible ;
- lutter contre l'insalubrité et l'habitat indigne ou dangereux ;
- sauvegarder ou mettre en valeur le patrimoine non bâti ».

La Chambre régionale des comptes relève également que le 20 décembre 2019, Vias, la CAHM et l'EPF Occitanie ont signé une nouvelle convention, dite pré-opérationnelle, intitulée « recul stratégique côte ouest de Vias ». Cette convention :

« a été conclue pour dix ans, durée maximale accordée à titre dérogatoire par l'EPF pour les « grands projets ». Elle est destinée à mener les études nécessaires à la réalisation de la relocalisation et à permettre des acquisitions par l'EPF de biens présentant un intérêt pour le projet, avec un plafond d'engagement financier de 4 M€.

Cette convention fait peser des obligations sur la commune, notamment de lancer des études complémentaires pour définir son projet d'aménagement, en associant l'EPF au comité de pilotage, et de viser un certain niveau de qualité. La CAHM, quant à elle, devra créer un groupe technique pour piloter les acquisitions (avec la commune, l'EPF et la DDTM68 notamment) et « réaliser, en lien avec la commune de Vias, l'avancement des études nécessaires à la définition des besoins liés au projet de recul stratégique.

⁷²⁵ Chambre régionale des comptes Occitanie, RAPPORT D'OBSERVATIONS DÉFINITIVES ET SES RÉPONSES GESTION DU TRAIT DE CÔTE ET RECOMPOSITION DU LITTORAL SUR LA « CÔTE OUEST » DE VIAS (Hérault) Exercices 2014 et suivants, p. 31.

L'articulation des compétences sera délicate à opérer, entre la définition du « projet d'aménagement », qui relève de la commune, et les « études et travaux liés à la recomposition spatiale du littoral », qui incombent à la CAHM, en application de ses compétences. La qualité de la coopération entre la commune et son EPCI sera donc essentielle pour le succès du projet »⁷²⁶.

SECTION 2. LE DROIT DE PREEMPTION POUR L'ADAPTATION AU REcul DU TRAIT DE COTE

L'article 244 de la loi n° 2021-1104 du 22 août 2021 « Climat et résilience » instaure un droit de préemption pour l'adaptation des territoires au recul du trait de côte⁷²⁷. Applicable uniquement dans les zones exposées à l'érosion côtière, ce droit doit permettre aux communes et aux intercommunalités d'acquérir unilatéralement des biens qui – paradoxalement – sont immanquablement voués à intégrer le domaine public maritime naturel après avoir été submergés par les flots. Ces acquisitions foncières – réalisées dans le cadre d'opérations dites de « délocalisation-relocalisation » des activités humaines, voire de manière ponctuelle – sont censées contribuer à mieux anticiper les conséquences de l'avancée de la mer, l'idée étant ici de soustraire progressivement les personnes, les biens et les activités aux risques liés à l'érosion côtière et aux submersions marines⁷²⁸. Il s'agit par là, on le voit, d'éviter que des populations ne se retrouvent dans des situations complexes, comme ce fut le cas, par exemple, pour les propriétaires de l'immeuble « Le Signal » à Soulac-sur-Mer⁷²⁹.

Cette réforme témoigne par ailleurs, si besoin était, du « succès » de la préemption publique et de la banalisation de son utilisation⁷³⁰. Cette technique, qui présente de nombreux atouts par rapport à l'expropriation voire même à l'acquisition amiable, paraît, dans le domaine considéré, d'autant plus intéressante qu'elle autorise les collectivités locales – du fait de l'instauration d'un mécanisme judiciaire de fixation du prix de l'immeuble – à contester les prix de vente qui ne tiendraient pas compte de « l'espérance de vie » réduite des biens dont s'agit.

Le nouveau droit de préemption – dont le régime juridique est codifié aux articles L. 219-1 à L. 219-13 du code de l'urbanisme – présente un autre atout : il a l'avantage d'être décentralisé et, ainsi, de pouvoir être institué et exercé par les autorités locales sans aucune intervention de l'État. Il est établi au bénéfice de la commune ou de l'établissement public de coopération intercommunale dont elle est membre, lorsque celui-ci est compétent en

⁷²⁶ Ibid. p. 31-32.

⁷²⁷ G. Éveillard, Le droit de préemption pour l'adaptation au recul du trait de côte, RFDA, mai-juin 2022, n° 3, p. 466. – J.-F. Struillou, Le droit de préemption pour l'adaptation des territoires au recul du trait de côte, in *Droit de l'aménagement, de l'urbanisme, de l'habitat*, Le Moniteur, 2022, n° 26, p. 19.

⁷²⁸ C. urb., art. L. 219-1 al. 2.

⁷²⁹ J.-F. Struillou, Un Signal vers l'indemnisation des victimes du recul du trait de côte, RDI 2020, n° 10, p. 489.

⁷³⁰ F. Bouyssou, L'hypertrophie des droits de préemption : Études foncières juill.-août 2006, n° 122, p. 35. – J.-Ph. Meng, La prolifération des droits de préemption publics : Defrénois 15 mars 2018, n° 11, p. 15.

Encore récemment, un droit de préemption a été mis en place par la loi "Engagement et proximité" du 27 décembre 2019 – après le droit de préemption urbain, le droit de préemption dans les ZAD, le droit de préemption commercial, le droit de préemption dans les PEAN et le droit de préemption dans les ENS – l'objet de ce dernier étant d'assurer une meilleure protection des aires de captages d'eau potable (C. urb., art. L. 218-1 et s.).

matière de PLU ou de carte communale⁷³¹. Il peut également être délégué dans les conditions de droit commun, fixées à l'article L. 213-3⁷³². La commune ou l'intercommunalité est autorisée, par exemple, à déléguer cet instrument à un établissement public foncier de l'État ou à un établissement public foncier local, ces organismes étant dorénavant habilités, dans le cadre de leurs compétences, à contribuer « aux politiques d'adaptation des territoires au recul du trait de côte »⁷³³. Dans le but de faciliter les acquisitions foncières dans les zones à risque, la loi prévoit enfin que le droit de préemption peut être exercé « en coopération » avec la Safer sur les biens immobiliers non bâtis à usage ou à vocation agricole ainsi que sur les bâtiments d'exploitation agricole, sans que ce texte ne définisse pour autant les modalités de cette « coopération »⁷³⁴.

§ 1. Instauration du droit de préemption

La délimitation par les documents graphiques du règlement du PLU des zones exposées à la montée de la mer conditionne l'utilisation du nouveau droit de préemption, celui-ci ne pouvant être institué et exercé qu'à l'intérieur de ces périmètres.

A. Champ territorial d'application

1° Règles générales

Le champ territorial d'application du droit de préemption est empreint d'une complexité certaine, plusieurs critères juridiques cumulatifs devant ici être pris en compte pour déterminer les zones dans lesquelles il peut être instauré et exercé.

D'une part, ce droit de préemption ne peut être mis en place que sur les communes dont le territoire est particulièrement vulnérable au recul du trait de côte, ces communes étant identifiées dans une liste fixée par décret⁷³⁵. Seules par conséquent les communes les plus exposées à l'érosion côtière – lesquelles nécessitent de voir leur action en matière d'urbanisme et d'aménagement adaptée à la montée des eaux – bénéficient de cette nouvelle prérogative. Une commune qui ne serait pas mentionnée dans la liste arrêtée par décret et qui souhaiterait adapter son action en matière d'urbanisme et d'aménagement au recul des rivages a néanmoins la possibilité, à tout moment, de demander à l'État de compléter ladite liste afin qu'elle y figure⁷³⁶.

D'autre part, pour que le droit de préemption puisse être instauré, il faut également que l'autorité compétente en matière d'urbanisme ait délimité au préalable, dans les documents graphiques du PLU ou du document en tenant lieu, les zones à risque. Il n'est pas sans intérêt de revenir sur les conditions auxquelles est soumise la délimitation de ces zones dans la mesure où elle détermine la mise en place du droit de préemption. Cet état du droit appelle deux remarques.

⁷³¹ C., urb., art. L. 219-1 al. 3.

⁷³² C. urb., art. L. 219-12.

⁷³³ V. respectivement, C. urb., art. L. 321-1 al. 4 et C. urb., art. L. 324-1 al. 3. Ces évolutions sont issues de l'article 245 de la loi « Climat et résilience » du 22 août 2021.

⁷³⁴ C. urb., art. L. 219-1 al. 6.

⁷³⁵ C. env., art. L. 321-15.

⁷³⁶ Ibid.

La loi opère tout d'abord une distinction entre les communes – incluses dans la liste susvisée – dont le territoire est ou non couvert, à la date d'entrée en vigueur de ladite liste, par un PPRL⁷³⁷ prescrit ou approuvé comportant des dispositions relatives au recul du trait de côte.

S'agissant des communes non couvertes par un PPRL, celles-ci sont tenues d'établir « une carte locale d'exposition de leur territoire au recul du trait de côte »⁷³⁸, ce document devant permettre aux élus locaux d'identifier dans les documents d'urbanisme les zones soumises à l'érosion côtière. En effet, l'autorité compétente en matière d'urbanisme est tenue désormais de délimiter dans les documents graphiques du règlement du PLU ou du document en tenant lieu deux nouvelles zones : « la zone exposée au recul du trait de côte à l'horizon de trente ans »⁷³⁹ et la « zone exposée au recul du trait de côte à un horizon compris entre trente et cent ans »⁷⁴⁰. Une fois que ces zones ont été délimitées et approuvées, les communes bénéficient des dispositifs prévus par la loi « Climat et résilience » et, en particulier, du droit de préemption.

Quant aux communes couvertes par un PPRL, elles ont la possibilité – et non l'obligation – d'établir « une carte locale de projection du recul du trait de côte »⁷⁴¹. Si ces communes décident d'élaborer une telle cartographie, elles peuvent s'y référer pour délimiter dans les documents graphiques du PLU ou du document en tenant lieu les zones exposées au recul du trait de côte à l'horizon de trente ans et à un horizon compris entre trente et cent ans. Dans cette hypothèse, elles bénéficient des instruments prévus dans la loi « Climat et résilience » et elles peuvent ainsi mettre en œuvre le droit de préemption. En revanche, si les communes décident de ne pas cartographier la projection du recul des rivages, elles ne sont pas tenues – selon l'interprétation qui est donnée de ces règles par la doctrine administrative⁷⁴² – de délimiter dans les PLU les zones exposées au recul des rivages, ce qui montre les limites de la loi quant à la prise en compte de l'érosion côtière dans la planification urbaine. Dans ce cas de figure, les dispositions relatives à l'érosion côtière, fixées dans le PPRL, continuent à s'appliquer. En revanche, la commune ne bénéficie pas des nouveaux instruments instaurés par la loi pour accompagner le recul du trait de côte et elle ne peut donc pas utiliser le droit de préemption.

La loi fixe ensuite les conditions auxquelles est soumise l'instauration des zones de préemption. D'une part, ce droit s'applique de plein droit dans l'intégralité de la zone exposée au recul du trait de côte à l'horizon de trente ans⁷⁴³. D'autre part, la commune ou l'EPCI compétent en matière d'urbanisme est autorisée à instituer le droit de préemption, par délibération, sur tout ou partie de la zone exposée au recul du trait de côte à un horizon compris entre trente et cent ans⁷⁴⁴.

⁷³⁷ Plan de prévention des risques littoraux.

⁷³⁸ C. urb., art. L. 121-22-1 al. 1er.

⁷³⁹ C. urb., art. L. 121-22-2-1°.

⁷⁴⁰ C. urb., art. L. 121-22-2-2°.

⁷⁴¹ C.urb., art. L. 121-22-1 al. 2.

⁷⁴² V. en ce sens, Ministère de la Transition écologique, La loi Climat et résilience et l'adaptation des territoires littoraux au recul du trait de côte, p. 3, <https://www.ecologie.gouv.fr>

⁷⁴³ C. urb., art. L. 219-1 al. 4.

⁷⁴⁴ C. urb., art. L. 219-1 al. 5.

2° Articulation des différents droits de préemption

L'élargissement du champ géographique du droit de préemption soulève inmanquablement la question de la coexistence de ce nouvel instrument avec d'autres droits de préemption. Il n'est donc pas surprenant que la loi fixe ici deux dispositions afin d'articuler ces différents droits, l'idée étant d'éviter des situations de conflits en la matière.

La première précise qu'à l'intérieur des zones dans lesquelles est instauré le droit de préemption pour l'adaptation des territoires au recul du trait de côte, le droit de préemption urbain, le droit de préemption dans les ZAD et le droit de préemption commercial ne s'appliquent pas⁷⁴⁵. Autrement dit, ces derniers ne peuvent pas coexister avec le premier.

Quant à la seconde, elle prévoit que le nouveau droit de préemption ne peut primer le droit de préemption dans les espaces naturels sensibles⁷⁴⁶. Après avoir admis que ces deux prérogatives peuvent se superposer sur un même territoire, ces règles définissent ainsi une hiérarchie entre les deux droits : le premier ne peut s'exercer que si le second n'est pas mis en œuvre.

B. Effets de l'instauration du droit de préemption

L'instauration du droit de préemption emporte un certain nombre de conséquences sur les modalités de vente des biens soumis à cette prérogative, tout projet d'aliénation d'un bien soumis à ce droit devant faire l'objet d'une déclaration d'intention d'aliéner.

1° Biens et aliénations soumis au droit de préemption

La notion de biens et aliénations soumis à préemption est ici entendue de manière très large, l'idée sous-jacente à ces dispositions étant très certainement de faire en sorte que les communes ou les intercommunalités soient en mesure d'acquérir la plupart des biens menacés par la montée des eaux. Aussi le champ d'application matériel du nouveau droit de préemption est-il très proche de celui du droit de préemption dans les ZAD et du droit de préemption urbain renforcé, ce qui signifie, par exemple, que ni les immeubles nouvellement bâtis, ni les lots de copropriété verticale, ni les cessions de la majorité des parts d'une SCI n'échappent à cette nouvelle prérogative.

D'une manière générale, entrent en principe dans le champ du droit de préemption, dans les mêmes conditions que celles prévues pour le droit de préemption dans les ZAD :

- les immeubles ou ensembles de droits sociaux donnant vocation à l'attribution en propriété ou en jouissance d'un immeuble ou d'une partie d'immeuble, bâti ou non bâti, lorsqu'ils sont aliénés, à titre onéreux, sous quelque forme que ce soit ;
- les cessions de droits indivis portant sur un immeuble ou une partie d'immeuble ;
- les cessions de la majorité des parts d'une société civile immobilière ou les cessions conduisant un acquéreur à détenir la majorité des parts de ladite société ;
- les immeubles construits ou acquis par les organismes d'habitations à loyer modéré ;
- les adjudications autorisées ou ordonnées par un juge ;

⁷⁴⁵ C. urb., art. L. 219-1 al. 6.

⁷⁴⁶ C. urb., art. L. 219-1 al. 7.

- les contrats de location-accession régis par la loi n° 84-595 du 12 juillet 1984⁷⁴⁷.

Pour favoriser les acquisitions foncières, la préemption est étendue également aux donations entre vifs, réalisées hors du cadre familial⁷⁴⁸, ainsi qu'aux immeubles ou ensemble de droits sociaux lorsqu'ils constituent un apport en nature au sein d'une société civile immobilière⁷⁴⁹. Dans ce dernier cas, la DIA est accompagnée d'un état de la situation sociale, financière et patrimoniale de la SCI.

Le droit de préemption peut enfin être utilisé pour acquérir la fraction d'une unité foncière comprise à l'intérieur de la zone de préemption⁷⁵⁰. Dans cette situation, la loi confère deux garanties au vendeur. D'une part, celui-ci peut exiger que le titulaire du droit de préemption se porte acquéreur de l'ensemble de l'unité foncière⁷⁵¹. D'autre part, le prix fixé par le juge de l'expropriation, lorsque celui-ci est saisi, doit tenir compte de l'éventuelle dépréciation subie, du fait de la préemption partielle, par la fraction restante de l'unité foncière, celle-ci n'étant pas *a priori* affectée par l'érosion côtière⁷⁵².

La liste des biens et aliénations exclus du champ de la préemption est en revanche moins étoffée que celle applicable au droit de préemption dans les ZAD et au droit de préemption urbain, ce qui témoigne, une fois de plus, de la volonté du législateur de favoriser l'acquisition des biens menacés par la mer. Échappent à cette prérogative uniquement les immeubles qui sont compris dans un plan de cession d'entreprises en difficulté, les immeubles qui font l'objet d'une mise en demeure d'acquérir – ZAC, emplacements réservés, sursis à statuer sur une autorisation d'urbanisme, expropriation – les biens acquis par un établissement public foncier lorsque celui-ci agit à la demande expresse de la collectivité titulaire du droit de préemption, ou encore certains transferts d'immeubles appartenant à l'État ou à ses établissements publics⁷⁵³.

2° Déclaration d'intention d'aliéner

S'agissant de la DIA, la loi reprend dans une large mesure le droit commun.

a) Transmission

Tout projet d'aliénation d'un bien soumis au droit de préemption doit ainsi faire l'objet d'une DIA, laquelle est adressée par le propriétaire à la commune où est situé l'immeuble⁷⁵⁴. Le non-respect de cette obligation est fermement sanctionné par la nullité de la vente, celle-ci pouvant être demandée par la collectivité devant le tribunal judiciaire du lieu de situation du bien. Cette action est prescrite à l'issue d'un délai de cinq ans, qui court non pas à compter du jour où le titulaire a eu connaissance de la date de la vente réalisée au mépris de son droit, mais à compter de la publication de l'acte litigieux portant transfert de propriété⁷⁵⁵.

⁷⁴⁷ C. urb., art. L. 219-2-I.

⁷⁴⁸ C. urb., art. L. 219-3.

⁷⁴⁹ C. urb., art. L. 219-4.

⁷⁵⁰ C. urb., art. L. 219-5.

⁷⁵¹ Ibid.

⁷⁵² C. urb., art. L. 219-8 al. 1er.

⁷⁵³ C. urb., art. L. 219-2-II.

⁷⁵⁴ C. urb., art. L. 219-6.

⁷⁵⁵ C. urb., art. L. 219-9.

Il appartient par ailleurs au propriétaire de transmettre une copie de la DIA au directeur départemental ou régional des finances publiques, ces règles étant spécifiques au nouveau droit de préemption⁷⁵⁶. Cette obligation s'explique – semble-t-il – par le souci d'informer le plus largement possible la Direction immobilière de l'État de ventes qui portent sur des biens dont l'évaluation soulève des difficultés toutes particulières⁷⁵⁷. Cette transmission coïncidera dans certains cas avec celle qui est effectuée par le titulaire du droit de préemption, ce dernier étant tenu de transmettre sans délai copie de la DIA au responsable départemental des services fiscaux dans l'hypothèse où il envisage d'acquérir le bien⁷⁵⁸.

b) Contenu et demande d'informations complémentaires

Quant au contenu de la DIA, cette dernière comporte obligatoirement, sauf en cas de donation entre vifs, l'indication du prix et des conditions de l'aliénation projetée ou, en cas d'adjudication, l'estimation du bien ou sa mise à prix. Lorsque la contrepartie de l'aliénation fait l'objet d'un paiement en nature, la déclaration mentionne le prix d'estimation de cette contrepartie⁷⁵⁹.

Le titulaire du droit de préemption est autorisé, ici aussi, à réclamer au propriétaire, par une demande unique et dans le délai légal de deux mois d'exercice de ce droit, des documents de nature à lui permettre d'apprécier la consistance et l'état de l'immeuble, ainsi que, le cas échéant, la situation financière et patrimoniale de la SCI⁷⁶⁰. La liste de ces documents est fixée limitativement par décret en Conseil d'État. Ce dispositif a pour inconvénients de suspendre le délai de deux mois d'exercice du droit de préemption à compter du jour de la réception par le vendeur de la demande, ledit délai recommençant à courir à compter du jour de la réception par le titulaire des pièces réclamées par ce dernier. Si le délai restant à courir est inférieur à un mois, le titulaire dispose d'un mois pour notifier sa décision. Passé ces délais, son silence vaut renonciation à l'exercice du droit de préemption. Ces règles ont pour effet, on le voit, de complexifier la purge du droit de préemption, mais aussi de remettre en cause le caractère "intangibles" – du moins jusqu'à la loi Alur du 24 mars 2014 – du délai de deux mois d'exercice du droit de préemption, et ce alors même que ce délai constitue, selon le Conseil d'État, une garantie essentielle pour le propriétaire, qui doit savoir dans les délais les plus brefs s'il peut disposer librement de son bien⁷⁶¹, mais aussi pour l'acquéreur initial, qui doit pouvoir savoir de façon certaine, au terme du délai imparti au titulaire, s'il est devenu propriétaire du bien dont il s'était porté acquéreur⁷⁶².

c) Demande de visite du bien

Dans le but de permettre à la collectivité de mieux apprécier l'état et la consistance de l'immeuble, le titulaire du droit de préemption est habilité également à demander au

⁷⁵⁶ C. urb., art. L. 219-6 al. 1^{er}.

⁷⁵⁷ V. infra.

⁷⁵⁸ C. urb., art. L. 219-6 al. 6.

⁷⁵⁹ C. urb., art. L. 219-6 al. 2.

⁷⁶⁰ C. urb., art. L. 219-6 al. 4.

⁷⁶¹ CE, 24 juill. 2009, Sté Finadev : Rec CE 2009, tables, p. 986 ; BJDU 4/2009, p. 289, concl. A. Courrèges, p. 293, obs. E. Geffray ; Defrénois 22/2009, p. 2447, chron. Ph. Benoit-Cattin ; AJDA 2009, p. 1467, obs. Y. J. ; DAUH 2010, n° 14, p. 336, chron. J.-F. Struillou.

⁷⁶² CE, 17 déc. 2008, Office d'Habitation du Gers : Rec. CE 2008, tables, p. 962 ; BJDU 6/2008, concl. L. Derepas, p. 419, obs. E. Geffray ; DAUH 2009, p. 495, chron. J.-F. Struillou.

propriétaire à visiter le bien, dans des conditions fixées par décret⁷⁶³. Les règles qui encadrent cette demande paraissent différentes de celles résultant du droit commun où toute demande a pour effet de proroger le délai d'exercice du droit de préemption. Rien n'indique dans la loi qu'une telle demande a pour conséquence ici de suspendre le délai légal de préemption. En outre, l'article L. 213-2 qui prévoit que le délai de préemption est suspendu à compter de la demande, n'est pas applicable au nouveau droit de préemption⁷⁶⁴.

Si cette interprétation était confirmée, les dispositions dont s'agit apparaîtraient comme plus précautionneuses des droits du vendeur et de l'acquéreur initial. Elles seraient en effet de nature à préserver le subtil équilibre qui doit exister entre, d'un côté, le souci que l'auteur de la décision de préemption dispose des éléments essentiels lui permettant de se prononcer en toute connaissance de cause sur l'état et la consistance du bien et, de l'autre, la préoccupation de ne pas étendre à l'excès l'information de la collectivité, et ce afin de troubler le moins possible la liberté contractuelle.

3° Droit de délaissement

Le droit de délaissement institué par la loi Climat et résilience permet au propriétaire dont le bien est situé dans la zone de préemption de proposer à la collectivité l'achat de son bien, en indiquant le prix qu'il en demande⁷⁶⁵. Si cette garantie – dont l'objet est d'assurer un certain équilibre entre droit de propriété et prérogatives de puissance publique⁷⁶⁶ – existe également s'agissant du droit de préemption urbain ou du droit de préemption dans les ZAD, elle n'a pas connu jusqu'à présent, semble-t-il, un franc succès. La situation est ici quelque peu différente dès lors qu'il n'est pas exclu que les propriétaires de biens situés dans les zones exposées à l'érosion côtière soient conduits à recourir à ce dispositif lorsqu'ils ne trouveront pas d'acquéreur pour des immeubles appelés à être envahis par les flots à brève échéance.

Lorsque le propriétaire propose au titulaire du droit de préemption l'acquisition de son bien, celui-ci est tenu de se prononcer dans un délai de deux mois à compter de ladite proposition, dont copie doit être transmise par le maire au directeur départemental ou régional des finances publiques. À défaut d'accord amiable, le prix est fixé par le juge de l'expropriation, selon les règles mentionnées à l'article L. 219-7, c'est-à-dire en tenant compte de l'exposition du bien au recul du trait de côte.

Force est de constater que les effets du refus d'acquiescer – lesquels sont identiques à ceux fixés pour le DPU – ne sont guère contraignants pour la collectivité dans la mesure où il n'existe pas d'obligation pour le titulaire du droit de préemption d'acquiescer l'immeuble. Autrement dit, ce droit de délaissement « s'analyse comme une offre de vente et non comme

⁷⁶³ C. urb., art. L. 219-6 al. 7.

⁷⁶⁴ V. en ce sens les dispositions de l'article L. 219-12 du code de l'urbanisme.

⁷⁶⁵ C. urb., art. L. 219-10.

⁷⁶⁶ F. Bouyssou, Une garantie méconnue, le droit de délaissement en matière d'urbanisme et d'expropriation : JCP N 1978, 306. – Sur les limites de cette garantie, cf. R. Hostiou, Le droit de délaissement du propriétaire dans le cadre des articles L. 241-1 et L. 241-2 du Code de l'expropriation pour cause d'utilité publique : RD. imm 2017, p. 229.

une mise en demeure d'acquérir » telle qu'elle est organisée par d'autres dispositions du code de l'urbanisme⁷⁶⁷. Deux hypothèses doivent être envisagées.

En premier lieu, le titulaire peut renoncer à la vente avant la fixation judiciaire du prix. Le propriétaire peut alors réaliser – dans un délai de trois ans à compter de la renonciation – la cession de son bien au prix indiqué dans la DIA. *A contrario*, si le propriétaire souhaite vendre son bien à un autre prix, il est tenu d'adresser une nouvelle DIA à la commune.

En second lieu, le titulaire peut également renoncer à acquérir un bien dont le prix a été fixé judiciairement. Dans ce cas, la collectivité ne peut plus exercer son droit à l'égard du même propriétaire pendant un délai de cinq ans à compter de la décision juridictionnelle devenue définitive, si le propriétaire, dans ce délai, réalise la vente de ce bien au prix fixé par la juridiction. S'il y a lieu, ce prix est révisé en fonction des variations du coût de la construction, constatées par l'institut national de la statistique et des études économiques depuis cette décision.

On voit par là que la "sanction" du refus d'acquérir est pour la collectivité moins rigoureuse qu'en matière de ZAD où ledit refus est plus "radical", le bien cessant d'être soumis au droit de préemption⁷⁶⁸.

§ 2. Exercice du droit de préemption

L'exercice du droit de préemption est régi par deux types de dispositions.

A. Règles communes au DPU et au droit de préemption dans les ZAD

Les premières – les plus nombreuses – sont identiques à celles qui encadrent la mise en œuvre du droit de préemption urbain et du droit de préemption dans les ZAD.

L'article L. 219-12 répertorie ainsi les articles du code de l'urbanisme qui sont applicables à la fois au droit de préemption urbain, au droit de préemption dans les ZAD et au droit de préemption pour l'adaptation des territoires au recul du trait de côte. Il s'agit des règles qui encadrent les délégations du droit de préemption⁷⁶⁹, la renonciation de la collectivité à préempter en cours de procédure⁷⁷⁰, le retrait de son offre par le vendeur⁷⁷¹, l'obligation pour ce dernier d'informer les locataires qu'une décision de préemption a été prise⁷⁷², la protection des occupants du bien préempté⁷⁷³, le transfert de propriété et le règlement du prix d'acquisition⁷⁷⁴. Sont également applicables, les règles qui précisent qu'en cas de déclaration publique, l'exercice du droit de préemption produit les mêmes effets que l'accord amiable en matière d'expropriation en ce qui concerne l'extinction des droits réels et personnels si le titulaire du droit de préemption est également le bénéficiaire de la déclaration

⁷⁶⁷ Ministère de l'Équipement, du Logement, des Transports et de l'Espace, Guide du droit de préemption, La Documentation française, 1991, p. 53.

⁷⁶⁸ C. urb., art. L. 212-3 al. 4.

⁷⁶⁹ C. urb., art. L. 213-3.

⁷⁷⁰ C. urb., art. L. 213-7. et L. 213-8.

⁷⁷¹ Ibid.

⁷⁷² C. urb., art. L. 213-9.

⁷⁷³ C. urb., art. L. 213-10.

⁷⁷⁴ C. urb., art. L. 213-4 et L. 213-15.

d'utilité publique⁷⁷⁵. Il résulte par ailleurs des dispositions de l'article L. 210-1 al. 3 du code de l'urbanisme – dont les dispositions sont applicables aux droits de préemption définis par le code de l'urbanisme – que la décision de préemption doit être motivée, celle-ci devant mentionner de manière circonstanciée l'objet pour lequel ce droit est exercé.

La loi fixe également différentes règles qui ne sont que la "copie conforme" de celles qui gouvernent traditionnellement l'exercice du droit de préemption. Il en va ainsi, par exemple, du délai de deux mois d'exercice de ce droit, lequel est fixé à l'alinéa 3 du nouvel article L. 219-6 qui dispose que « le silence du titulaire du droit de préemption gardé pendant deux mois à compter de la réception de la DIA vaut renonciation à l'exercice de ce droit ».

B. Règles spécifiques au droit de préemption pour l'adaptation au recul du trait de côte

Quant aux secondes dispositions, elles sont spécifiques au nouveau droit de préemption. Selon toute vraisemblance, ces règles ont été adoptées pour tenir compte de la singularité des acquisitions envisagées, celles-ci portant sur des terrains voués à être recouverts par la mer.

1° Publicité de la décision de préemption

Conformément au droit commun, la décision de préemption doit être publiée. Il convient néanmoins de relever que la loi impose que cette mesure de publicité fasse ici apparaître « l'estimation du bien par les services fiscaux »⁷⁷⁶. Cette obligation, qui n'apparaît pas de manière aussi claire pour les autres droits de préemption, témoigne de l'importance que le législateur attache à la transparence du processus de préemption⁷⁷⁷, mais aussi et surtout à ce que les acquisitions soient faites à un prix cohérent avec l'estimation transmise par la Direction immobilière de l'État, et cela dans une matière où le prix d'acquisition doit être fixé en tenant compte de l'espérance de vie limitée de l'immeuble. De manière plus classique, la décision doit également être notifiée au vendeur, au notaire et, le cas échéant, à l'acquéreur potentiel mentionné dans la DIA. Le notaire est ici aussi tenu de transmettre ladite décision aux titulaires de droits d'emphytéose, d'habitation ou d'usage, aux personnes bénéficiaires de servitudes, aux fermiers et aux locataires mentionnés dans la DIA⁷⁷⁸.

2° Fixation judiciaire du prix

a) L'obligation de tenir compte de « l'espérance de vie » limitée du bien

Une autre disposition, qui vise à corseter le pouvoir du juge de l'expropriation, précise qu'à défaut d'accord amiable entre le vendeur et le titulaire du droit de préemption, le prix d'acquisition est fixé par la juridiction de l'expropriation, « en tenant compte de l'exposition du bien au recul du trait de côte »⁷⁷⁹. Le prix de l'immeuble est ainsi déterminé sur la base de règles différentes de celles du droit commun, mais également de celles applicables lorsqu'il s'agit d'évaluer des immeubles faisant l'objet d'une expropriation pour cause de

⁷⁷⁵ C. urb., art. L. 213-5.

⁷⁷⁶ C. urb., art. L. 219-6 al. 6.

⁷⁷⁷ V. cpt, J.-F. Struillou, Droit d'accès aux documents administratifs et exercice du droit de préemption, AJDA 2020, n° 36, p. 2063.

⁷⁷⁸ C. urb., art. L. 219-6 al. 6.

⁷⁷⁹ C. urb., art. L. 219-7.

risques naturels prévisibles⁷⁸⁰. Dans ce dernier cas, l'indemnité d'expropriation est calculée non pas en fonction de la valeur « vénale » du bien à laquelle serait appliquée une « décote » – ces biens ayant le plus souvent une valeur proche du zéro – mais en fonction du coût de remplacement du bien exproprié, « sans tenir compte de l'existence du risque ».

En imposant ainsi à la juridiction de l'expropriation de tenir compte de « l'espérance de vie » réduite du bien, la loi poursuit à coup sûr un objectif d'intérêt général : elle a pour but de lutter contre la spéculation foncière dans des zones naturelles particulièrement convoitées – les prix du marché immobilier n'ayant pas jusqu'à présent véritablement intégré le risque que présente la montée de la mer sur la durée de jouissance de l'immeuble⁷⁸¹ – et de limiter le coût des acquisitions effectuées dans le cadre des politiques de recomposition spatiale des territoires. On voit par là que l'application par le juge de l'expropriation des dispositions en cause, qui visent à minorer le coût des acquisitions publiques aux fins de faire en sorte que celui-ci reste soutenable financièrement pour la collectivité et acceptable pour les contribuables amenés à le financer, devrait aboutir dans certains cas à l'instauration – si l'on peut dire – d'un « marché légal », strictement encadré par la loi, celui-ci pouvant s'avérer au demeurant fort différent du « marché commercial » proprement dit, c'est-à-dire de celui de la valeur marchande de l'immeuble telle qu'elle ressort du marché libre au jour de la décision de préemption.

b) Les méthodes d'évaluation

1) La loi Climat et résilience du 22 août 2021

Pour intéressantes que soient ces dispositions, elles sont loin d'avoir résolu toutes les difficultés que soulève la détermination du prix d'acquisition d'un bien menacé par l'érosion côtière. Si la loi pose clairement le principe selon lequel le prix est fixé en tenant compte de l'exposition du bien au recul du trait de côte, aucune disposition ne précise, en revanche, la méthode d'évaluation qu'il convient d'appliquer pour estimer la valeur de l'immeuble. Ces lacunes ont certes suscité de vives inquiétudes au cours des débats parlementaires. Reste qu'elles n'ont pu être comblées par le législateur en raison de l'application de l'article 40 de la Constitution, lequel limite le pouvoir d'initiative des parlementaires en matière financière. Cet article interdit toute création ou aggravation d'une charge publique et il n'autorise la diminution d'une ressource publique que dans la mesure où elle est compensée par l'augmentation d'une autre ressource.

Plusieurs méthodes d'évaluation ont néanmoins été suggérées par l'Administration. Il a été proposé, par exemple, d'appliquer « une décote forfaitaire par rapport à un prix de marché hors risque », ou « une décote inversement proportionnelle à la durée de vie anticipée du bien, par rapport à un prix de marché hors risque », ou encore « une décote indépendante de la durée de vie du bien, croissante avec l'échéance de la menace »⁷⁸². Quant à l'article 64 de la loi de finances rectificative du 30 juillet 2020, il prévoit, s'agissant de l'indemnisation

⁷⁸⁰ R. Hostiou, L'expropriation pour risques naturels, AJDA 2021, p. 1324. – R. Hostiou, L'expropriation pour risque naturel majeur prévisible : Quid de la prise en compte de l'érosion côtière ? in « Le juge administratif, le littoral et la mer après la loi ELAN », Actes de la journée d'étude du 17 octobre 2019, éditions LexisNexis, 2021, p. 83.

⁷⁸¹ V. en ce sens, CGEDD, IGA, IGF, Recomposition spatiale des territoires littoraux, Rapport au Gouvernement, mars 2019, p. 32 et s. – V. aussi, S. Mandard et S. Garcia, Au Cap-Ferret, petit paradis pour résidences secondaires de luxe, la flambée immobilière contre vents et marées, Le Monde, 24-25 octobre 2021.

⁷⁸² Ibid, pp. 36 et s.

des copropriétaires de l'immeuble Le Signal en compensation du préjudice résultant pour ces derniers de la perte d'usage de leur bien en tant que résidence principale ou secondaire, le rachat de l'immeuble à hauteur de 70 % de la valeur vénale du bien, et ce sans qu'il soit tenu compte du risque d'effondrement de l'immeuble du fait de l'érosion côtière⁷⁸³. Est ainsi prise en considération la valeur du bien « hors risque », à laquelle est appliquée une décote. Restera à savoir si ce mode de calcul est susceptible de constituer à terme un précédent pour l'indemnisation de biens similaires.

Finalement, l'article 248 de la loi renvoie la question délicate des méthodes d'évaluation au Gouvernement. Il est ainsi précisé que ce dernier est autorisé à prendre par voie d'ordonnance dans les conditions prévues à l'article 38 de la Constitution et au plus tard neuf mois après la promulgation de la présente loi, toute mesure relevant du domaine de la loi permettant « de définir ou d'adapter les outils d'aménagement foncier et de maîtrise foncière nécessaires à l'adaptation des territoires exposés au recul du trait de côte, notamment (...) en définissant les modalités d'évaluation des biens exposés au recul du trait de côte ».

2) L'ordonnance n° 2022-489 du 6 avril 2022

Pour intéressantes que soient les dispositions issues de la loi Climat et résilience, elles étaient loin d'avoir résolu toutes les difficultés que soulève la détermination du prix d'acquisition. Si ce texte pose clairement le principe selon lequel le prix est fixé en tenant compte de l'exposition du bien au recul du trait de côte, en revanche aucune disposition de ce texte ne précisait – jusqu'à présent – la méthode d'évaluation qu'il convenait d'appliquer pour estimer la valeur de l'immeuble. Bien que ces lacunes aient suscité de vives inquiétudes au cours des débats parlementaires, l'article L. 219-7 n'avait pu être complété par le législateur en raison de l'application de l'article 40 de la Constitution qui limite le pouvoir d'initiative des parlementaires en matière financière. Aussi n'est-il pas surprenant que le Parlement ait habilité le gouvernement à procéder par ordonnance à la modification de la loi afin d'y inclure les dispositions nécessaires pour déterminer les modalités d'évaluation des biens, celles-ci ayant été fixées finalement par l'ordonnance n° 2022-489 du 6 avril 2022⁷⁸⁴.

Une première disposition détermine « la date de référence » prévue à l'article L. 322-2 du code de l'expropriation⁷⁸⁵, c'est-à-dire la date à laquelle se situe le juge de l'expropriation pour qualifier le bien de terrain à bâtir ou, pour les autres biens, pour déterminer l'usage effectif qui en était fait à cette date. La date de référence, à laquelle est pris ainsi en considération l'usage effectif des immeubles et droits réels immobiliers en vue de leur estimation, est ici la date à laquelle est devenu opposable aux tiers le plus récent des actes rendant public, approuvant, révisant ou modifiant le plan local d'urbanisme ou la carte communale et délimitant – en application de l'article L. 121-22-2 du code de l'urbanisme – la zone exposée au recul du trait de côte dans laquelle il est situé. C'est à compter également de cette date que le droit de préemption s'applique de plein droit dans l'intégralité de la zone exposée à cet aléa à l'horizon de trente ans⁷⁸⁶ et que la commune ou l'EPCI compétent en

⁷⁸³ V. J.-F. Struillou, Un Signal vers l'indemnisation des victimes du recul du trait de côte, précité.

⁷⁸⁴ J.-F. Struillou, Le droit de préemption pour l'adaptation au recul du trait de côte après l'ordonnance n° 2022-489 du 6 avril 2022, RDI 2022, n° 6, pp. 327-330.

⁷⁸⁵ C. urb., art. L. 219-7-II.

⁷⁸⁶ C. urb., art. L. 219-1 al. 4.

matière d'urbanisme est autorisé à instituer ce droit de préemption, par délibération, sur tout ou partie de la zone exposée à ce même aléa à un horizon compris entre trente et cent ans⁷⁸⁷.

La date de référence n'est donc pas ici celle « à laquelle est devenu opposable aux tiers le plus récent des actes rendant public, approuvant, révisant ou modifiant le plan d'occupation des sols, ou approuvant, révisant ou modifiant le plan local d'urbanisme et délimitant la zone dans laquelle est situé le bien », ces dispositions étant applicables principalement au droit de préemption urbain et au droit de préemption dans les ZAD⁷⁸⁸. Il en résulte que le dernier acte relatif au PLU concernant la zone dans laquelle est situé le bien n'a pas pour effet d'entraîner une mise à jour de la date de référence.

Une deuxième règle détermine les modalités d'évaluation du prix⁷⁸⁹. À ce sujet, deux observations s'imposent.

Il faut préciser d'abord que ces dispositions ont un champ d'application étroitement circonscrit dans la mesure où elles ne s'appliquent en principe que pour fixer le prix d'un bien situé dans une zone exposée au recul du trait de côte à l'horizon de trente ans. L'ordonnance n'apporte aucune précision supplémentaire quant à la façon dont doit être appréciée la valeur des biens situés dans une zone exposée à ce phénomène naturel à une échéance comprise entre trente et cent ans. Pour ces derniers, les modalités spécifiques d'évaluation paraissent ainsi se restreindre à celles fixées à l'article L. 219-7-I lequel prévoit, rappelons-le, que le prix d'acquisition est fixé « en tenant compte de l'exposition du bien au recul du trait de côte ». Faute de davantage d'indications, il y a tout lieu de penser que le juge de l'expropriation devrait dès lors se référer aux valeurs de référence pour des biens comparables situés dans la zone exposée à cet aléa, ce qui n'est pas sans inconvénient pour la puissance publique lorsque le marché immobilier n'a pas intégré les risques liés à l'érosion côtière, sauf à considérer que le juge de l'expropriation – qui reste tenu de prendre en compte l'espérance de vie réduite des biens – serait ici en droit d'appliquer un abattement par rapport au prix du marché pour tenir compte de la durée de jouissance limitée de l'immeuble.

Il faut préciser ensuite que pour les biens situés dans une zone exposée au recul du trait de côte à une échéance de trente ans, l'ordonnance définit de manière plus précise les modalités d'évaluation.

D'une part, l'article L. 219-7-III al. 1^{er} dispose que le prix « est fixé en priorité par référence à des mutations et accords amiables portant sur des biens de même qualification et avec un niveau d'exposition similaire situés dans cette même zone », ce qui signifie que la juridiction de l'expropriation doit privilégier la méthode par comparaison, ces dispositions ayant ainsi pour effet de réduire quelque peu le pouvoir « souverain » dont dispose traditionnellement le juge pour adopter la méthode d'évaluation qui lui paraît la mieux appropriée à la nature du bien⁷⁹⁰. Largement appliquée, cette méthode – qui consiste à déterminer la valeur vénale des immeubles en se référant aux « termes de comparaison » présentés par les parties ainsi que par le commissaire du gouvernement, à partir de

⁷⁸⁷ C. urb., art. L. 219-1 al. 5.

⁷⁸⁸ C. urb., art. L. 213-4. – V. R. Hostiou et J.-F. Struillou, Expropriation et préemption. Aménagement. Urbanisme. Environnement, LexisNexis, 6^{ème} éd., 2020, p. 855 et s.

⁷⁸⁹ C. urb., art. L. 219-7-III.

⁷⁹⁰ Cass. Civ. 3^{ème}, 28 mars 1990, Sté Moulin-Barraux c/ Ville de Dôle : AJPI 1990, p. 693, obs. A. B.

transactions ayant pour objet des biens similaires⁷⁹¹ – est loin d’être dénuée d’intérêt : elle est, est-t-il dit parfois, « la plus sûre pour l’estimation d’un bien, car procédant de la réalité »⁷⁹². Cette méthode paraît certes tout à fait pertinente lorsque les prix du marché immobilier ont effectivement anticipé la montée de la mer. Elle semble, en revanche, bien moins convaincante lorsque la majorité des transactions dans la zone exposée à cet aléa sont effectuées à des niveaux de prix qui n’intègrent pas la menace liée au recul du trait de côte, sauf à admettre que le juge de l’expropriation qui, selon les termes mêmes de la loi, doit « tenir compte de l’exposition du bien au recul du trait de côte », serait autorisé dans ce dernier cas de figure à pratiquer une décote sur le prix du bien, laquelle serait calculée en fonction de la durée de vie de l’immeuble. Une application stricte de la méthode par comparaison risquerait en effet de rendre les acquisitions particulièrement onéreuses pour les collectivités locales lorsque les acheteurs sont disposés à payer le même prix un bien dont ils n’auront la jouissance que pour un temps réduit et un bien dont ils peuvent avoir l’usage *ad vitam aeternam*.

D’autre part, il ressort de l’article L. 219-7-II al. 2 que la règle selon laquelle le prix « est fixé en priorité par référence à des mutations et accords amiables portant sur des biens de même qualification et avec un niveau d’exposition similaire situés dans cette même zone » n’est pas absolue. Ainsi, lorsque ces références ne sont pas suffisantes, le prix est déterminé en priorité par référence à des mutations et accords amiables portant sur des biens de même qualification situés hors de la zone exposée au recul du trait de côte dans laquelle il se situe. Autrement dit, le prix est alors fixé en prenant pour base le prix du marché « hors risque ».

Force est de constater néanmoins que pour tenir compte de la durée limitée restant à courir avant la disparition du bien, le juge de l’expropriation doit pratiquer un abattement sur la valeur de ces références qui représentent la valeur vénale du bien « hors risque ». Cet abattement peut, notamment, être déterminé par application d’une décote calculée « en fonction du temps écoulé depuis la première délimitation, en application de l’article L. 121-22-2, de la zone dans laquelle se situe le bien, rapporté à la durée totale prévisionnelle avant la disparition du bien à compter de cette première délimitation ». Ces règles mériteraient à coup sûr d’être précisées par le pouvoir réglementaire, celles-ci paraissant difficilement applicables en l’état, même s’il semble acquis que la valeur du bien diminue au fur et à mesure que l’échéance de la réalisation du risque lié au recul du trait de côte se rapproche, la note de présentation du projet d’ordonnance ayant fait valoir en ce sens « qu’une décote proportionnelle à la durée de vie résiduelle prévisible peut être appliquée à la valeur du bien estimée hors zone d’exposition au recul du trait de côte ». Les modalités de fixation du prix de l’immeuble seraient ainsi fort différentes de celles retenues dans l’affaire dite du « Signal » où le législateur a admis le rachat du bien sinistré à hauteur de 70 % de sa valeur vénale hors prise en compte du risque alors que sa valeur était négative, ce qui est revenu en définitive à « indemniser » généreusement des biens menacés à court terme.

⁷⁹¹ R. Hostiou et J.-F. Struillou, Expropriation et préemption. Aménagement. Urbanisme. Environnement, LexisNexis, op. cit., p. 332 et pp. 363 et s.

⁷⁹² CA Aix-en-Provence, 4 mars 2010, SCI Christale c/ Sté Marseille Habitat : JurisData n° 2010-004353.

c) Un « coup de canif » à l’ancestrale théorie du DPMN ?

L’article L. 219-7 du code de l’urbanisme soulève enfin une dernière question – plus iconoclaste – celle de savoir si ces dispositions ne portent pas, de manière indirecte, un nouveau coup de canif à un principe ancestral et universel, applicable dans les États de droit « romano-civiliste » et dans les États de *common law*, celui qui autorise la mainmise de l’État sur des immeubles, en l’absence de toute indemnisation des propriétaires concernés, lorsque des propriétés privées sont incorporées au domaine public maritime naturel en raison de la montée des eaux⁷⁹³.

Une première exception à ce principe – qui exclut toute forme d’indemnisation des propriétaires qui subissent les conséquences dommageables de l’érosion côtière sans pour autant méconnaître les dispositions constitutionnelles qui garantissent le droit de propriété⁷⁹⁴ – a été apportée récemment par le Conseil d’État afin de répondre aux exigences de la Cour européenne des droits de l’homme⁷⁹⁵. Il est, semble-t-il, désormais acquis que la submersion d’une propriété par la mer ouvre droit à indemnisation dans le cas exceptionnel où l’incorporation de ladite propriété dans le domaine public maritime naturel fait supporter au propriétaire une charge spéciale et exorbitante, hors de proportion avec le but d’utilité publique poursuivi par l’article L. 2111-4 du CGPPP :

« En deuxième lieu, dès lors que la loi fixe, de manière continue depuis l’entrée en vigueur de l’article 2 du titre VII du Livre IV de l’ordonnance royale d’août 1681, une limite entre le domaine public maritime et les propriétés privées en se fondant sur un critère physique objectif indépendant de la volonté de la puissance publique, tiré de la seule reconnaissance, sous le contrôle du juge, de la progression naturelle des flots de la mer, un propriétaire riverain du rivage ne dispose d’aucune espérance légitime de pouvoir conserver son titre de propriété sur les terrains qui sont incorporés au domaine public maritime par la progression du rivage de la mer. La préoccupation de s’assurer de la conformité de l’affectation du domaine public ainsi constitué à l’utilité publique ou à d’autres objectifs légitimes, tirés notamment du libre accès au rivage de la mer, de la protection de l’environnement ou de l’aménagement du territoire justifie que la puissance publique interdise à un tel propriétaire de conserver la propriété d’une parcelle incorporée au domaine public maritime naturel par l’effet de la progression du rivage de la mer et d’y procéder à des travaux, fût-ce d’endigement, sans autorisation préalable. *Par ailleurs, si le législateur n’a prévu aucun droit à indemnisation au profit des propriétaires dont tout ou partie de la propriété s’est trouvée incorporée au domaine public maritime naturel du fait de la progression du rivage de la mer, les dispositions du 1° de l’article L. 2111-4 du code général de la propriété des personnes publiques ne font pas obstacle, ainsi que l’a jugé la cour administrative d’appel sans méconnaître la portée de la décision du Conseil*

⁷⁹³ J.-F. Struillou, La non-indemnisation des victimes du recul du trait de côte. Un principe qui « prend l’eau », in « Le juge administratif, le littoral et la mer après la loi ELAN, Actes de la journée d’étude du 17 octobre 2019, éditions LexisNexis, 2021, p. 93 et s.

⁷⁹⁴ Décision n° 2013-316 QPC du 24 mai 2013, SCI Pascal et autre [Limite du domaine public maritime naturel]. – V. N. Foulquier, Le domaine public maritime naturel. La soi-disant évidence de la nature : AJDA 2013, p. 2260. – G. Éveillard, La constitutionnalité de la consistance du domaine public maritime, Dr. adm. oct. 2013, n° 10, comm. 70.

⁷⁹⁵ CE, 22 septembre 2017, SCI APS, n° 400825 ; JCP A 2017, 2308, note R. Hostiou ; RDI 2018, p. 104, note N. Foulquier.

constitutionnel, à ce que ces propriétaires obtiennent une réparation dans le cas exceptionnel où le transfert de propriété entraînerait pour eux une charge spéciale et exorbitante, hors de proportion avec l'objectif d'intérêt général poursuivi par ces dispositions. Ces mêmes propriétaires sont également fondés, le cas échéant, en vertu d'une jurisprudence constante, à se prévaloir d'un droit à indemnisation dans l'hypothèse où ils justifient que l'incorporation au domaine public maritime de leur propriété résulte de l'absence d'entretien ou de la destruction d'ouvrages de protection construits par la puissance publique ou de la construction de tels ouvrages. Dans ces conditions, la société requérante n'est fondée à soutenir ni que les dispositions du 1° de l'article L. 2111-4 du code général de la propriété des personnes publiques seraient incompatibles avec les stipulations de l'article 1er du premier protocole additionnel à la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, ni, par voie de conséquence, que les emprises au titre desquelles les poursuites ont été engagées n'auraient pas été incorporées au domaine public maritime par l'effet de ces dispositions ».

Cet arrêt appelle deux remarques.

Il n'est pas certain pour autant que l'adjonction de ce codicille jurisprudentiel modifie profondément les capacités objectives d'indemnisation des propriétaires, la preuve de l'existence d'une charge exorbitante et spéciale risquant d'être particulièrement difficile à rapporter. Cette décision juridictionnelle montre en effet que la reconnaissance d'un droit à indemnité au profit des victimes du recul du trait de côte est subordonnée à des conditions draconiennes, le Conseil d'État n'ayant pas entendu étendre en la matière le régime de droit commun de la responsabilité sans faute. D'une part, la notion de « charge exorbitante » est plus étroite que celle de « dommage anormal ». D'autre part, la gravité du préjudice ne suffit pas en elle-même à ouvrir droit à indemnité : il y a lieu de mettre en balance l'intensité de l'atteinte portée à la propriété privée, avec le caractère plus ou moins impérieux de l'objectif d'intérêt public poursuivi par la collectivité, ce qui pourrait conduire à refuser de façon légitime l'indemnisation de préjudices graves, mais nécessaires à la réalisation d'un objectif d'importance majeure »⁷⁹⁶. Enfin, l'exigence tenant au caractère « spécial » du préjudice risque également de constituer un frein à l'indemnisation.

On voit par là que la solution retenue ne remet pas en cause le "principe" de non-indemnisation des propriétaires dont les biens sont incorporés dans le domaine public en raison du recul trait de côte. Tout au plus, est-il possible de déduire de cette solution qu'en certains cas exceptionnels, et en vue de maintenir un équilibre raisonnable entre les intérêts en présence, une indemnité doit être versée aux victimes. En d'autres termes, ce codicille jurisprudentiel est loin d'avoir modifié en profondeur ce qu'il avait, en principe, pour objet de modifier, c'est-à-dire les capacités objectives d'indemnisation, la preuve de l'existence d'une charge spéciale et exorbitante, hors de proportion avec l'objectif d'intérêt général poursuivi par les dispositions de l'article L. 2111-4 risquant d'être particulièrement difficile à rapporter.

D'autre part, il importe de savoir si la solution retenue est suffisante pour rendre le régime de la constitution du rivage de la mer compatible avec la Convention européenne. Si cette question se pose c'est parce que le raisonnement qui a été tenu assimile l'incorporation

⁷⁹⁶ V. R. Abraham, La non-indemnisation des servitudes d'urbanisme au regard de la Convention européenne des droits de l'homme, Conclusions sur CE, 3 juillet 1998, M. Bitouzet, RFDA 1998, p. 1243.

au domaine public à une simple réglementation de l'usage des biens – eu égard au régime d'indemnisation retenu – alors que la Cour européenne semble analyser cette situation plutôt comme une mesure privative de propriété. S'agissant de biens privés, situés sur le bord de mer et faisant partie de la plage, les juges de Strasbourg ont ainsi considéré dans l'affaire *Adil Ozdemir c. Turquie*, que le transfert par le juge judiciaire du bien litigieux dans le domaine public, sans qu'une indemnisation ne soit versée au propriétaire, constituait une « privation de propriété » et non une simple « réglementation de l'usage des biens »⁷⁹⁷. Cette analyse mérite l'attention, dans la mesure où le juge de Strasbourg paraît plus exigeant quant aux modalités d'indemnisation prévue par la législation lorsqu'il s'agit d'une mesure privative de propriété, la Cour s'attachant ici à vérifier si les victimes de cette ingérence n'ont pas eu à supporter une charge « disproportionnée et excessive » et pose le principe du droit pour ces dernières à une « indemnité raisonnable ». En d'autres termes, pour ces mesures privant une personne de sa propriété, le juste équilibre implique nécessairement – sauf circonstances exceptionnelles – le versement d'une indemnité raisonnable, alors que dans les cas relevant de la réglementation de l'usage des biens une indemnité n'est due au propriétaire que si celui-ci subit une charge « spéciale et exorbitante » disproportionnée par rapport à l'objectif poursuivi. En conséquence, il est permis de se demander si la jurisprudence « SCI APS », qui ne prévoit une indemnisation que dans des cas exceptionnels, est suffisante pour assurer le respect du droit européen, l'absence d'indemnisation étant susceptible de rompre, en défaveur des victimes du recul du trait de côte, le juste équilibre à ménager entre protection de la propriété et intérêt général.

Quant à l'article 64 de la loi du 30 juillet 2020, il institue au profit des seuls copropriétaires de l'immeuble le Signal un droit à indemnisation à la charge de l'État en compensation du préjudice résultant de la perte d'usage de leur bien en tant que résidence principale ou secondaire lorsque cette perte d'usage est la conséquence de la montée de la mer⁷⁹⁸. En faisant de la sorte peser la réparation de ce préjudice sur la collectivité, indépendamment de toute condition relative à l'existence d'une responsabilité quelconque, ce mécanisme participe à coup sûr d'une « socialisation du risque ». Il fixe ensuite le mode de calcul du montant de l'indemnisation en précisant que celle-ci est prise en charge à hauteur de 70 % de la valeur vénale du bien, sans qu'il soit tenu compte du risque d'effondrement de l'immeuble. Est ainsi prise en considération la valeur du bien « hors risque », à laquelle est appliquée une décote.

3° Utilisation des biens

L'utilisation des biens acquis par voie de préemption paraît étroitement liée aux finalités en vue desquelles le droit de préemption a été exercé, son titulaire étant tenu de le mettre en œuvre, rappelons-le, en vue de prévenir les conséquences du recul du trait de côte sur les biens concernés. Aussi la loi a-t-elle prévu que la personne publique qui devient propriétaire des biens doit en assurer la gestion au regard de l'évolution prévisible du trait de côte et procéder à leur renaturation⁷⁹⁹.

⁷⁹⁷ CEDH, 11 octobre 2005, N.A. et autres c. Turquie : n°37451/97. – V. aussi, CEDH, 14 avril 2015, *Dürri Mazhar Cevik c. Turquie* : n° 2705/05.

⁷⁹⁸ J.-F. Struillou, *Un Signal vers l'indemnisation des victimes du recul du trait de côte*, RDI 2020, n° 10, p. 489.

⁷⁹⁹ C. urb., art. L. 219-11.

Force est de constater que ces règles ne sont pas dénuées d'ambiguïtés, le législateur ayant, une fois de plus, cherché ici à concilier développement et aménagement des bords de mer et protection des milieux naturels. Certes, ces dispositions imposent à la personne publique qui devient propriétaire des biens de procéder à leur renaturation. N'empêche que ce principe est loin d'être absolu, la loi ayant prévu que les biens dont s'agit peuvent faire l'objet, de façon transitoire, avant leur renaturation, d'une convention ou d'un bail en vue d'occuper, d'exploiter, d'aménager, de construire ou de réhabiliter des installations, ouvrages ou bâtiments en tenant compte de l'évolution prévisible du trait de côte. À cette fin, la gestion des immeubles peut être confiée à une personne publique ou privée y ayant vocation.

Cette configuration juridique soulève une double interrogation.

a) Des règles « transi-incompatibles »

D'une part, la loi paraît ici peu compatible avec les exigences la transition écologique dès lors que l'acquisition du bien par voie de préemption peut conduire non pas à la renaturation de l'espace mais, au contraire, à la conservation voire même au développement des constructions et des installations dans des zones côtières particulièrement fragiles. Le maintien comme l'accroissement de l'artificialisation de ces zones paraissent d'autant plus contestables que les espaces en cause sont en eux-mêmes des écosystèmes qui contribuent de manière importante à la gestion du trait de côte.

b) Des règles sujettes à caution au regard des droits fondamentaux

D'autre part, la question se pose de savoir si cet état du droit ne porte pas une atteinte disproportionnée au droit, substantiel, au respect de la propriété privée immobilière – garantis par les articles 2 et 17 de la Déclaration de 1789 et par l'article 1^{er} du premier protocole additionnel à la Convention européenne des droits de l'homme – dès lors que la loi n'a pas ici instauré un droit de rétrocession au profit des victimes de la préemption, qui permettrait à ces dernières de faire constater que le bien n'a pas été ou n'est plus affecté à la destination prévue par la loi. Si l'instauration de cette garantie au profit du vendeur ou de l'acquéreur évincé semble *a priori* comme des plus superflues – les biens en question étant inexorablement destinés à subir le même sort que la Ville d'Ys – il est regrettable néanmoins qu'il n'existe ici aucun mécanisme de contrôle du suivi de l'affectation des biens acquis par voie de préemption, en particulier, lorsque ces derniers sont situés dans une zone exposée au recul du trait de côte à un horizon compris entre trente et cent ans. La question se pose dès lors de savoir – et cela alors même que les victimes de la préemption ne seraient pas autorisées à solliciter la rétrocession – si le fait d'affecter le bien à une destination autre que celle prévue par la loi, sans que des préoccupations d'intérêt général ne soient sous-jacentes à l'opération, n'est pas de nature à engager la responsabilité de la puissance publique vis-à-vis de l'ancien propriétaire dès lors que de tels agissements feraient peser sur ce dernier une charge disproportionnée de nature à caractériser une méconnaissance des stipulations de l'article 1^{er} du premier protocole additionnel à la Convention européenne des droits de l'homme⁸⁰⁰.

⁸⁰⁰ Cass. 3e civ., 18 avr. 2019, Mme Birgit D. c/ Cne de Saint-Tropez : JCP N 2019, 445, obs. R.H. ; RD imm. 2019, p. 390, note R. Hostiou ; JCP G 2019, 478, act. 294, obs. L. Erstein ; 663, note F. Burgaud et 664, note J.-F. Struillou ; AJDA 2019, 903, obs. M.-C. de Montecler ; JurisData n° 2019-006164. – V. aussi, J.-F. Struillou, Détournement du droit de préemption urbain à des fins de spéculation foncière et récupération de la plus-value par l'ancien propriétaire, RDI 2022, n° 1, p. 41. – J.-F. Struillou, Le droit de préemption après la loi 3DS, RDI 2022, n° 4, pp. 209-215.

SECTION 3. UN SIGNAL VERS L'INDEMNISATION DES VICTIMES DU RECUIL DU TRAIT DE COTE ?

§ 1. L'article 64 de la loi de finances rectificative du 30 juillet 2020

L'étude montre enfin que les modalités d'évaluation des biens – que ceux-ci aient été préemptés, expropriés ou acquis à l'amiable par la puissance publique – retenues par la loi Climat et résilience diffèrent sensiblement de celles qui ont été retenues par le législateur dans l'affaire dite du « Signal ».

Issu d'un amendement gouvernemental, l'article 64 de la loi de finances rectificative du 30 juillet 2020 a mis un terme à un contentieux qui a largement focalisé l'attention des médias, celui de l'indemnisation controversée des copropriétaires de l'immeuble Le Signal à Souillac-sur-Mer. On sait qu'à la suite d'un arrêté municipal ordonnant l'interdiction définitive d'occupation de l'immeuble en raison des risques d'effondrement, engendrés par le recul du trait de côte, les copropriétaires ont engagé – sans succès – diverses actions pour tenter d'obtenir réparation du préjudice consécutif à cette situation.

Les victimes ont d'abord demandé à bénéficier du régime atypique de l'expropriation pour risque naturel majeur prévisible. La mise en œuvre de ce dispositif paraissait des plus intéressantes dans la mesure où pour déterminer le montant de l'indemnité qui doit permettre le remplacement du bien exproprié, il n'est pas tenu compte de l'existence du risque. Le préfet ayant refusé d'engager la procédure, un recours a été intenté contre cette décision. Se conformant à l'analyse du Conseil constitutionnel, le Conseil d'État a rejeté ce recours dès lors que l'article L. 561-1 du Code de l'environnement n'impose pas à l'État de recourir à l'expropriation, le risque lié à l'érosion côtière ne pouvant être regardé comme un risque naturel prévisible majeur, menaçant gravement des vies humaines.

Les députés de la Gironde ont alors déposé, à l'occasion de la discussion du projet de loi de finances de 2019, un amendement qui a conduit à ce qu'un crédit de 7 millions d'euros du programme 181 « Prévention des risques » soit dédié à l'indemnisation des propriétaires d'immeubles rendus inhabitables par l'érosion côtière. Néanmoins, faute de cadre juridique ad hoc, ce dispositif n'a pas permis à l'Administration de verser la somme prévue.

L'article 64 de la loi du 30 juillet 2020 vise à lever cet obstacle.

Tout d'abord, il institue au profit des seuls copropriétaires du Signal un droit à indemnisation à la charge de l'État en compensation du préjudice résultant de la perte d'usage de leur bien en tant que résidence principale ou secondaire. En faisant de la sorte peser la réparation de ce préjudice sur la collectivité, indépendamment de toute condition relative à l'existence d'une responsabilité quelconque, ce mécanisme participe d'une « socialisation du risque ». Il fixe ensuite le mode de calcul du montant de l'indemnisation en précisant que celle-ci est prise en charge à hauteur de 70 % de la valeur vénale du bien, sans qu'il soit tenu compte du risque d'effondrement de l'immeuble. Est ainsi prise en considération la valeur du bien « hors risque », à laquelle est appliquée une décote. Le versement de l'indemnité est enfin subordonné à ce que la propriété du bien soit transférée à une personne publique et à ce que le propriétaire renonce à toute demande indemnitaire en lien avec ce bien.

Ce dispositif qui ne s'applique qu'aux copropriétaires du Signal n'a pas pour effet de modifier en profondeur l'état du droit et ce en créant un régime général d'indemnisation, régime qui d'ailleurs n'existe pas à l'étranger. Il mérite néanmoins une attention toute particulière dès lors qu'il ajoute une seconde exception à des règles qui jusqu'à une période

encore récente excluait toute forme d'indemnisation des propriétaires qui subissent les conséquences dommageables de la progression du rivage. Une première exception à ces règles a été introduite, on le sait, par le Conseil d'État aux fins de répondre aux exigences de la Cour européenne des droits de l'Homme. Il est désormais acquis que la submersion d'une propriété par la mer ouvre droit à indemnisation dans le cas exceptionnel où l'incorporation de ladite propriété dans le domaine public maritime naturel fait supporter au propriétaire une charge spéciale et exorbitante, hors de proportion avec le but d'utilité publique poursuivi par l'article L. 2111-4 du CGPPP. Il n'est pas certain pour autant que l'adjonction de ce codicille jurisprudentiel modifie profondément les capacités objectives d'indemnisation des propriétaires, car la preuve de l'existence d'une charge exorbitante et spéciale risque ici aussi d'être particulièrement difficile à rapporter.

§ 2. La portée du mécanisme d'indemnisation des copropriétaires du Signal

Nul doute que cette affaire est symptomatique des enjeux juridiques de la transition écologique des territoires exposés au recul du trait de côte.

Rappelons d'abord les faits. L'immeuble Le Signal était un immeuble comprenant 70 appartements, situé à Soulac-sur-Mer. Il a été construit en 1968. Lors de sa construction il était situé à environ 800 mètres de la plage. Depuis cette date le trait de côte a reculé en raison d'une forte érosion côtière et l'immeuble s'est ainsi trouvé directement menacé par la mer. Le préfet a alors pris une interdiction définitive d'habiter. Les propriétaires ont été obligés de quitter leur immeuble devenu définitivement inhabitable. Ils ont alors cherché à être indemnisés de la perte de leurs appartements. Ils ont cherché ici à engager la responsabilité de l'État.

On voit que l'enjeu du conflit est la revendication et la défense d'un droit, en l'occurrence, du droit de propriété.

Au nom du droit au respect du droit de propriété, les propriétaires de l'immeuble ont demandé à l'État d'être indemnisés en totalité de la perte de leur propriété. Le respect de leur droit de propriété imposait, selon les habitants du Signal, qu'ils perçoivent une juste indemnité à hauteur du préjudice qu'ils ont subi. Reste que le préfet a refusé de les indemniser du préjudice qu'ils ont subi du fait de cette interdiction d'habiter.

Rappelons ensuite la procédure judiciaire car elle témoigne des voies de droit qui peuvent être mobilisées par les propriétaires pour tenter d'obtenir réparation. Les propriétaires ont d'abord demandé au préfet de déclencher à leur encontre la procédure particulière d'expropriation pour risque naturel majeur.

Cela peut paraître assez paradoxal, ils ont demandé à ce que l'État les exproprie et pour cela qu'il mette en œuvre une procédure spécifique : la procédure d'expropriation pour risque. Quel était l'intérêt de cette démarche ? L'intérêt de cette procédure c'est que les expropriés sont ici indemnisés à hauteur de la valeur vénale de leurs biens hors risque. Autrement dit, pour calculer l'indemnité d'expropriation, le juge de l'expropriation ne prend pas en compte le fait que l'immeuble a en réalité une valeur négative. Il évalue l'immeuble comme s'il n'avait pas été soumis à un risque. Le juge de l'expropriation ne tient pas compte du risque d'effondrement de l'immeuble.

L'État a refusé d'enclencher la procédure d'expropriation pour risque naturel majeur. Le préfet a considéré que l'érosion côtière ne pouvait pas être considérée comme un risque

naturel majeur parce que l'érosion côtière est un risque prévisible. On peut prévoir la disparation à terme de l'immeuble. Il n'y a pas ici un risque qui menace gravement les vies humaines et, par conséquent, le préfet n'était pas tenu par la loi de déclencher la procédure d'expropriation pour risque.

Les propriétaires ont alors saisi la juridiction administrative contre le refus du préfet d'enclencher la procédure d'expropriation. Le tribunal administratif, la Cour administrative d'appel, le Conseil d'État ont confirmé la légalité de la décision du préfet. Ce qu'il est aussi important de souligner, c'est qu'à l'occasion de ces procès, le Conseil constitutionnel a été saisi d'une QPC sur le point de savoir si l'érosion côtière entrainait dans le champ d'application de la procédure d'expropriation pour risque naturel majeur. Le CC a confirmé la position de l'Administration et des juridictions du fond. L'érosion côtière ne peut être considérée comme un risque et, par conséquent, le préfet n'était pas obligé de déclencher la procédure d'expropriation pour risque. On avait donc ici une solution solide sur le plan juridique. Elle était d'autant plus solide qu'elle avait été confirmée par le Conseil constitutionnel.

Le conflit paraissait ainsi résolu au détriment des propriétaires, le Conseil d'État, fort de la jurisprudence constitutionnelle, ayant reconnu, sur la base de règles ancestrales, l'absence du droit des propriétaires à être indemnisés à hauteur de la valeur vénale hors risque

Ce conflit s'est déplacé alors de l'arène judiciaire à l'arène parlementaire.

En réalité, ce contentieux devant le juge administratif et le Conseil constitutionnel n'a pas permis de résoudre le conflit. Sous la pression médiatique mais aussi sous la pression des députés de Gironde, le conflit s'est déplacé devant le parlement à l'occasion de la discussion du projet de loi de finances de 2019 et de 2020.

Les députés de Gironde ont ici déposé plusieurs amendements pour que 7 millions d'Euros du budget de la Nation soient dédiés à l'indemnisation des propriétaires du Signal. Plusieurs arguments ont été avancés pour justifier cette indemnisation. On serait ici devant un vide juridique et les tribunaux seraient dans l'incapacité de condamner l'État à indemniser les propriétaires. Pour justifier cette indemnisation, les députés ont aussi invoqué l'idée d'équité, de justice : il serait inéquitable, injuste, que les propriétaires ne soient pas indemnisés.

On voit par là qu'il est ici fait appel au droit naturel contre le droit positif. Le droit positif ne permet pas l'indemnisation des propriétaires. Il n'existe aucune disposition en ce sens. Dès lors, les parlementaires invoquent un autre droit – le droit naturel – contre le droit positif. Autrement dit, le conflit amène ici à invoquer une justice qui serait plus « haute » que celle formulée positivement dans la loi. On prend le risque de jouer le droit contre la loi. Le droit positif pourrait ainsi blesser le droit naturel.

Cet amendement a été voté par le Parlement (ce qui montre que le conflit peut aussi être indirectement source de droit – c'est le conflit qui a conduit à l'adoption des règles dont il est question). Comme il l'a été montré ci-dessus, l'article 64 de la loi de finances du 30 juillet 2020 a ainsi prévu l'indemnisation des propriétaires du Signal. Cette indemnisation a été fixée par la loi de finances à 70 % de la valeur vénale de l'immeuble hors risque, c'est-à-dire que pour fixer la valeur des appartements on ne tient pas compte du risque d'effondrement de l'immeuble.

Le législateur a ainsi fait peser la réparation du préjudice sur la société. Ce mécanisme participe d'une « socialisation » du risque. En invoquant l'équité, les parlementaires font appel à l'État assurantiel : il n'est pas équitable que les propriétaires ne soient pas indemnisés.

Reste que le droit n'a pas permis de régler les conflits autour de l'indemnisation des propriétaires dont les biens sont menacés par la montée des eaux. Ces dispositions ont permis certes de régler le conflit qui opposait l'Administration et les propriétaires du Signal. En revanche, ces dispositions sont loin d'avoir réglé la question de l'indemnisation des propriétaires dont les biens risquent de subir le même sort que la Ville d'Ys ou, plus exactement, il s'agit d'un mécanisme d'indemnisation qui n'a, comme l'a justement souligné le professeur Hostiou, rien changé à la règle – *dura lex sed lex* – selon laquelle la montée des eaux ne donne lieu à aucune mesure d'accompagnement financier – de quelque sorte que ce soit – pour le propriétaire dépossédé de son bien⁸⁰¹.

Il s'agit donc là d'une loi de circonstance, loi qui peut apparaître comme contraire à l'esprit du droit dès lors que ce texte n'a pas pour fonction de régir une situation particulière. Lorsque la loi se borne à régir une situation personnelle, elle perd sa signification sociale. La loi doit dépasser les actes individuels et isolés pour régir des situations générales. Les dispositions de la loi sont ici inapplicables à d'autres situations similaires. En d'autres termes, loi n'a pas créé ici un régime général d'indemnisation des biens menacés par la montée des eaux.

SECTION 4. LE FINANCEMENT DES ACQUISITIONS FONCIERES

Le financement des acquisitions foncières nécessaires à la réalisation de la recomposition spatiale et à la transition écologique des territoires est très certainement l'un des grands enjeux juridiques de la transition écologique. Penser la transition écologique et son acceptabilité, comme repenser les contours du droit de propriété auquel ces projets « transitifs » portent atteinte, amène à résoudre cette question cruciale du financement des acquisitions foncières. Si une majorité d'habitants « se disent prêts à déménager en cas de risque avéré d'érosion menaçant leur parcelle », lesdits propriétaires réclameraient à la collectivité, en compensation de cette privation de propriété, « un logement à l'identique sur la même commune et à proximité de la mer »⁸⁰². En d'autres termes, est-ce aux collectivités, en tant qu'auteur des projets de transition écologique, d'en assumer le coût en indemnisant pleinement les propriétaires des biens qu'elles ont acquis en usant, au besoin, de la procédure d'expropriation ou du droit de préemption ? Doit-on considérer, au contraire, que c'est au propriétaire dont le droit de propriété est annihilé au profit de la collectivité qu'il incombe de supporter, gratuitement ou sur la base d'une indemnisation symbolique, cette charge, sachant que le plus souvent la construction a été édifiée sur la base d'un permis de construire auquel le pétitionnaire était fondé à faire confiance ? On voit par là que le concept de propriété pourrait non seulement favoriser l'artificialisation des bords de mer, mais aussi freiner les politiques de transition écologique dès lors que la charge de ces politiques

⁸⁰¹ R. Hostiou, note sous CAA Toulouse, 4e ch., 21 févr. 2023, n° 21TL00405, Sté Camping de la plage et du bord de mer et a. : JCP A, n° 38-39, 25 septembre 2023, 2298.

⁸⁰² S. Buchou, Quel littoral pour demain ? Vers un nouvel aménagement des territoires côtiers adapté au changement climatique, précité, p. 42.

incomberait à la collectivité et non aux propriétaires, le droit consacrant alors un principe « transiteur-payeur ».

§ 1. L'épineuse question du recours à la solidarité nationale

S'interroger sur le point de savoir dans quelle mesure la transition écologique des territoires menacés par la montée de la mer implique un renouvellement du droit de propriété amène inmanquablement à questionner la légitimité, les inconvénients et les avantages d'un dispositif de solidarité nationale. Ce mécanisme serait plutôt favorable à la protection de la propriété privée immobilière en ce sens qu'il mettrait systématiquement à la charge de la collectivité le coût des acquisitions foncières – et de manière plus générale, le coût de la recomposition spatiale – et cela sur le modèle du fonds de prévention des risques naturels majeurs. S'agissant des inconvénients, il faut d'ores et déjà constater qu'outre le coût financier du dispositif pour le corps social, il aurait pour inconvénient, à un moment où l'attractivité du littoral ne se dément pas, de « déresponsabiliser » tous ceux dont le souhait le plus cher est d'habiter au plus près du rivage. Il est clair que ces prétendants à une résidence « les pieds dans l'eau » seront d'autant moins enclins à renoncer à leur projet si les dommages résultant de la montée des flots sont réparés aux dépens de la collectivité que s'ils doivent subir eux-mêmes les conséquences de leur propre négligence.

§ 2. Une question théorique complexe et controversée

La mise en place d'un tel mécanisme donne lieu depuis l'adoption de la loi Climat et résilience à d'âpres débats. D'un côté, le gouvernement fait valoir que les opérations de recomposition spatiale doivent être financées sur le budget de la Nation et que, par conséquent, le financement de ces opérations doit être discuté chaque année devant le Parlement. De l'autre, les élus locaux, l'ANEL et l'AMF soutiennent au contraire qu'un fonds spécial doit être créé pour financer ces opérations, ce fonds devant être financé par l'augmentation de la taxe sur les mutations immobilières. De manière plus imagée, l'État dit aux collectivités locales « faites-nous des projets de recomposition spatiale répondant aux exigences de la transition écologique et, dans ce cas, le Ministère de la transition écologique financera lesdits projets ». Quant aux élus locaux, ils répondent à l'État « Donnez aux collectivités locales les crédits nécessaires et elles définiront des projets de recomposition spatiale transi-compatibles »⁸⁰³.

L'extension de la solidarité publique est toujours possible. Elle demeure néanmoins dangereuse pour les finances publiques et elle soulève la question de sa légitimité. Elle amène à faire de l'État une sorte d'assureur bienveillant pour toutes sortes de risques. Ces inconvénients ont été montrés par M. Savatier dans son ouvrage « Les métamorphoses économiques et sociales du droit civil d'aujourd'hui »⁸⁰⁴.

⁸⁰³ V. aussi, Affaire du camping « Sté Cro Magnon ». Dans cette affaire, la « socialisation du risque » - à laquelle participe la responsabilité « sans faute » de la puissance publique - a ici pour limite l'aléa que doit normalement assumer le professionnel, gérant d'un camping (RH – RDI 2021, p. 643)

⁸⁰⁴ Deuxième édition, chapitre XII.

Conclusion de la deuxième partie

L'analyse des instruments institués par la loi Climat et résilience aux fins de permettre aux autorités locales de mettre en œuvre des politiques « transi-compatibles » d'adaptation des territoires démontre, *in fine*, que ces différents outils contribuent, à l'instar des stratégies de gestion intégrée du trait de côte, à la construction d'une réalité diamétralement opposée à celle qui prévalait jusqu'à maintenant. Force est d'admettre que cette configuration juridique inédite contribue, elle aussi, à soutenir la mise en place d'un autre imaginaire collectif ou, dit autrement, d'un autre mode de gestion de la bande côtière.

L'étude révèle en effet que les différents dispositifs juridiques étudiés dans la deuxième partie de la recherche n'ont pas du tout pour finalité de protéger coûte que coûte les populations contre l'avancée de la mer par des ouvrages de défense, voire de développer l'urbanisation de la bande côtière. Bien au contraire. Il s'agit là de conférer aux autorités locales des pouvoirs tout à fait nouveaux pour permettre à ces dernières de limiter l'artificialisation du trait de côte, d'anticiper la relocalisation des activités humaines et de mettre en œuvre des opérations de recomposition spatiale, l'idée sous-jacente à ces normes étant ainsi de privilégier les alternatives aux ouvrages de défense. Le droit, on le voit, infuse ses propres possibles tirés du social. Le social nourrit ainsi le droit qui, à son tour, rend visible et renforce le social.

S'agissant du droit de la planification urbaine, issu de la loi Climat et résilience, celui-ci vise désormais à faire en sorte que la connaissance des effets du changement climatique sur la bande côtière soit développée et partagée, l'idée étant de sensibiliser parallèlement les autorités locales à la montée de la mer. L'évolution du droit reflète bien cette logique puisqu'il est dorénavant imposé aux communes ou aux intercommunalités les plus exposées aux conséquences de l'érosion côtière de délimiter dans les plans locaux d'urbanisme les zones soumises au recul du trait de côte. Ces dispositions paraissent d'autant plus intéressantes pour assurer la transition des territoires qu'elles ont aussi pour objet – sans y parvenir totalement – d'assurer une maîtrise forte de l'urbanisation dans les secteurs exposés aux risques littoraux, et cela en interdisant ou en soumettant à des conditions strictes l'urbanisation des espaces affectés par l'érosion côtière. Toujours dans le but d'assurer la transition des territoires, le droit confère également aux collectivités territoriales le pouvoir de planifier, dès à présent, la recomposition spatiale du littoral. Il s'agit par là d'assurer la maîtrise à long terme de l'occupation du rivage de la mer, en identifiant, le cas échéant, les conditions de la relocalisation des activités, biens et usages.

Quant au droit de l'urbanisme opérationnel, il connaît, lui aussi, bon nombre d'évolutions aux fins de permettre aux autorités locales non pas de poursuivre une politique de défense des activités humaines face à la montée de la mer mais, au contraire, de définir et de mener à bien des projets de recomposition spatiale. Portés par les collectivités locales avec le soutien technique et financier de l'État, ces projets devraient aboutir, entre autres, à des relocalisations anticipées afin de réduire la vulnérabilité des personnes et des biens. Autrement dit, le droit dont s'agit concerne la phase opérationnelle d'adaptation des territoires. Il en va ainsi du droit de préemption pour l'adaptation des territoires au recul du trait de côte et de l'élargissement par la loi des missions des établissements publics fonciers, l'objet de ces dispositifs étant de donner aux autorités publiques les outils juridiques qui leur sont indispensables pour assurer la maîtrise foncière des opérations de recomposition spatiale. Il en va de même des contrats de projet partenarial d'aménagement relatif à

l'adaptation des territoires au recul du trait de côte. Il s'agit là, nous dit-on, d'un « outil incontournable pour les opérations de recomposition spatiale », celui-ci devant porter et décliner opérationnellement la stratégie d'adaptation – le plus souvent définie dans les SLGITC – pour la rendre effective⁸⁰⁵. Il fixe la feuille de route qui ordonnance les interventions et les responsabilités des parties prenantes ainsi qu'un plan de financement de l'ensemble des actions.

Le droit dont s'agit soulève enfin la question de son effectivité et de son efficacité, celui-ci étant nécessairement livré aux « usages » qu'en feront les différents acteurs au plan de son interprétation et, plus encore, de sa mise en œuvre. Après avoir étudié les processus d'incarnation de l'idéologie dans la norme, rendu compte du décalage entre la première et la seconde, déterminé le degré de positivité des dispositions dont s'agit, identifié les règles et les théories juridiques ou institutionnelles que la pensée politique affecte, un autre défi doit par conséquent être relevé par les chercheurs en sciences juridiques. Dans les mois et les années à venir, il conviendra de savoir « ce que cela va donner », c'est-à-dire de déterminer la validité sociale de cette configuration juridique singulière, de sa capacité à produire, ou non, tel ou tel effet attendu. On sait, en effet, que la règle de droit a vocation à se surajouter à une réalité qu'elle ne modifie pas fondamentalement, mais sur laquelle elle agit⁸⁰⁶. La délimitation dans les PLU des zones exposées au recul du trait de côte et la maîtrise de l'urbanisation dans ces zones seront-elles de nature à contribuer à la transition écologique des territoires ou, au contraire, le transfert de ces compétences aux autorités décentralisées aura-t-il pour effet de restreindre les zones à risque anciennement délimitées dans les plans de prévention des risques littoraux et, ainsi, d'aggraver l'exposition des populations à l'intrusion marine ? Les projets de recomposition spatiale seront-ils concrètement mis en œuvre et, si c'est le cas, seront-ils de nature à permettre l'adaptation des territoires au réchauffement climatique ? Les collectivités publiques seront-elles en mesure de supporter le coût de ces projets, le financement desdits projets restant très certainement l'un des grands enjeux de la transition écologique ? Quelle sera, par ailleurs, l'acceptabilité sociale des normes analysées et, en particulier, de la règle qui prévoit que le prix des biens acquis en vue de la recomposition spatiale soit fixé en tenant compte de l'exposition du bien au recul du trait de côte, ce qui laisse entendre qu'il reviendra au propriétaire d'assumer dans son intégralité la moins-value induite par ce classement ? Il s'agit là de questions essentielles, car il a été montré, à maintes reprises, que le droit repose sur le crédit que les acteurs accordent à son récit fondateur. Autant de questions auxquelles il conviendra d'apporter des réponses pour connaître et comprendre les enjeux juridiques de la transition écologique des territoires menacés par la montée des eaux.

⁸⁰⁵ Projet d'actualisation de la SNGITC, avril 2023, inédit.

⁸⁰⁶ F. Ost, *A quoi sert le droit ? Usages, Fonctions, Finalités*, Bruylant, coll. « Penser le droit », 2016, p. 146.

Conclusion générale

« La transition aussi peut effrayer. Il faut mourir à certaines habitudes pour que le monde futur soit viable. Mais ce qui distingue le changement de la transition, c'est que le premier est souvent subi, tandis que la seconde peut être pensée, désirée, peut-être même programmée. La transition est d'emblée philosophique et politique : elle est un lieu où s'expriment des préférences.

Dès lors, des lignes de force se dessinent. Le concept fait partage, il oppose des visions d'avenir. Dans le domaine de l'énergie, de la démocratie ou même de la démographie (...), les options sont de mieux en mieux identifiées, tandis que les comportements suicidaires pour les générations futures sont répertoriés. La réflexion sur les transitions rend plus flagrants certains choix ineptes, dictés par l'égoïsme et l'étroitesse d'esprit. Mais, face à eux, la seule arme efficace est l'élucidation, toujours répétée, pour laquelle il faut militer afin qu'elle se traduise dans des lois »⁸⁰⁷.

La recherche confirme, à bien des titres, ces pensées de Pascal Chabot qui montrent parfaitement que si la transition est « philosophique et politique » – en ce sens, qu'elle est un lieu où s'expriment des préférences – elle est aussi « juridique », celle-ci ayant vocation, nous dit-il, à se traduire « dans des lois ». Au terme de cette tentative d'élucidation des enjeux juridiques de la transition écologique des territoires menacés par la montée par la mer, il apparaît en effet – même si bien des aspects du droit demeurent dans l'ombre et si bien des pistes évoquées demanderaient à être approfondies – que le droit reste une « porte d'entrée » incontournable pour connaître, comprendre et penser la relation Homme-Nature dans les espaces proches du rivage dans un contexte de changement climatique. Immanquablement, les mots du droit contribuent, ici aussi, à dessiner « des lignes de force », à opposer « des visions d'avenir », à répertorier « des comportements suicidaires pour les générations futures » et à rendre « plus flagrants certains choix ineptes, dictés par l'égoïsme et l'étroitesse d'esprit ». C'est ce que révèle l'étude. Elle montre clairement que le social et l'idéologie de la transition écologique nourrissent le droit, ce dernier apparaissant, une nouvelle fois, « comme une institution seconde qui formule des normativités qui le précèdent »⁸⁰⁸.

A. L'INSCRIPTION DANS LE DROIT D'UN NOUVEL IMAGINAIRE COLLECTIF

En premier lieu, on relèvera que la recherche entreprise, qui éclaire les processus par lesquels la pensée politique s'incarne dans le droit, démontre que les institutions et les normes contribuent, dans le domaine considéré, à soutenir la mise en place d'un autre imaginaire collectif – inspiré de l'idéologie de la transition écologique – ou, dit autrement, d'un autre mode de gouvernement de la bande côtière, auquel le droit donne formes et contenus. Désormais, il ressort du droit qu'il ne s'agit plus pour les autorités locales de protéger coûte que coûte les populations face à l'avancée de la mer mais, au contraire, comme l'énonce explicitement la SNGITC et – en creux – la loi Climat et résilience,

⁸⁰⁷ P. Chabot, *L'âge des transitions*, PUF 2015, p. 179.

⁸⁰⁸ F. Ost, *A quoi sert le droit ? Usages, Fonctions, Finalités*, Bruylant, coll. « Penser le droit », 2016, p. 105.

d'anticiper la relocalisation des activités humaines « comme alternative à la fixation du trait de côte », de « privilégier les alternatives aux ouvrages de défense », de « limiter l'artificialisation du trait de côte » et de développer « des solutions d'adaptation fondées sur la nature ». Le droit officialise ainsi une série d'idées nouvelles tout en conférant à celles-ci une puissance normative, c'est-à-dire une certaine force contraignante.

Si le droit participe de la sorte à la constitution d'une réalité diamétralement opposée à celle qui prévalait jusqu'à maintenant en façonnant différemment l'avenir de la bande côtière, il n'en demeure pas moins que la norme ne reflète qu'imparfaitement l'idéologie. Une fois de plus, le droit oscille entre l'idéal de transition écologique que poursuivent la société et la réalité. Les nécessités politiques et économiques, les contraintes du réel – plus évidentes pour le législateur que pour le penseur – la technique de la formulation juridique – insusceptible de se plier à toutes les nuances d'une doctrine – font que l'idée s'appauvrit lors de son passage au droit. Retournée par les auteurs de la norme, cette dernière se dépouille d'une part de ses virtualités et, d'autre part, de ses facettes, c'est l'évidence. Cela donne à voir une autonomisation de la construction juridique au regard de l'idéologie et des données sociales de départ, le droit recréant en quelque sorte le monde extérieur en le canalisant dans le jeu complexe de ses procédures et de ses fictions, cet écart apparaissant comme une condition de son efficacité sur le réel.

Ainsi, l'analyse de la fidélité ou de l'infidélité de la norme à son idée-mère permet de constater que la normativité fixée par le Texte est loin d'incorporer une transition écologique « dogmatique », que d'aucuns n'hésiteraient pas à qualifier d'agressive, laquelle consisterait à instaurer, purement et simplement, une transition visant à réduire de manière drastique la vulnérabilité des activités humaines à l'intrusion marine et à "renaturer" les espaces concernés par ce phénomène naturel. Transition n'est pas révolution. Aussi observe-t-on la mise en place d'une transition « souple » où le changement de cap annoncé et officialisé par le droit se fait de manière progressive afin de favoriser son acceptabilité sociale et de ne pas heurter par trop frontalement un modèle d'exploitation du littoral fondé sur l'économie bleue. Transition respectueuse du réel, telle est la forme que le droit entend donner à la transition écologique. Si le droit appauvrit ainsi la pensée politique, ce faisant, il lui permet de s'incorporer dans la société sans trop de heurts car, à côté du droit, on trouve inmanquablement le fait, les réalités sociales et psychologiques.

L'étude montre parallèlement que ces évolutions qui visent à inciter les autorités locales à mettre en place une gestion « transi-compatible » de la bande côtière sont d'abord l'œuvre du droit souple. Il n'y a là rien de surprenant. La *soft law* facilite la « gestion partagée » du trait de côte tout en permettant d'appréhender plus facilement un mode émergent de gestion qui n'est pas tout à fait bien cerné. Les autorités publiques en charge de la gestion du trait de côte au niveau national ou à l'échelon local trouvent ainsi dans les stratégies dont s'agit des outils pertinents pour mettre en place des politiques d'adaptation des territoires au changement climatique, même si l'étude donne à voir que la volonté de « transiter » peut être contrecarrée par le souci des élus de ne pas « obérer l'avenir », les stratégies locales étant alors ressenties comme ne devant pas s'avérer « contre-productives » pour l'économie bleue et la propriété privée immobilière. À ces difficultés s'ajoutent l'absence de ressources clairement identifiées pour financer les projets de recomposition spatiale et le défaut de foncier disponible pour accueillir la relocalisation des activités.

La recherche montre également que les autorités locales trouvent dans ces instruments juridiques nouveaux – qui redimensionnent la vie sociale au moment même où elle risque de se déliter en raison de l'élévation du niveau marin – d'inépuisables ressources justificatrices et légitimatrices, mais aussi des significations nouvelles. Les stratégies de gestion intégrée du trait de côte apparaissent concomitamment comme « l'agora » qui accueille la communication sociale autour de la transition écologique des territoires. Elles sont en quelque sorte le creuset d'un projet politique collectif qui naît de la confrontation publique des formules rivales du bien commun. La transition écologique des territoires littoraux se traite ainsi au cours d'une *praxis* collective dont le droit garantit le bon déroulement tout en stimulant les échanges, en favorisant les mises en relations et en fournissant l'échelle des possibilités entre lesquelles il faudra choisir. Pour intéressante que soit cette « façon de faire », elle a néanmoins ses limites, l'analyse ayant montré que les autorités locales sont en règle générale réticentes à associer aux débats certains acteurs directement concernés par les effets de l'érosion côtière ou encore à organiser une participation du public, conforme aux exigences de la Convention d'Aarhus.

En deuxième lieu, la recherche donne à voir que la transition écologique des territoires menacés par l'élévation du niveau marin ne s'incarne pas seulement dans la *soft law*. C'est ce qui ressort de l'analyse des différents instruments juridiques institués par la loi Climat et résilience en vue de favoriser la mise en place des politiques de recomposition spatiale. L'étude révèle en effet que ces instruments – planification urbaine, droit de préemption, projet partenarial d'aménagement... – n'ont pas du tout pour objet la protection des populations contre l'avancée de la mer, voire le développement de l'urbanisation de la bande côtière. Bien au contraire. Il s'agit là de conférer aux autorités locales des pouvoirs tout à fait nouveaux pour permettre à ces dernières de « transiter », c'est-à-dire de limiter l'artificialisation du trait de côte, d'anticiper la relocalisation des activités humaines et de mettre en œuvre des opérations de recomposition spatiale plutôt que de conforter ou de développer les ouvrages de défense.

Nul doute que ces instruments participent également à la construction d'une réalité diamétralement opposée à celle qui prévalait jusqu'à maintenant. Ils contribuent, eux aussi, à rendre réel et à concrétiser les idéaux normatifs que poursuit la société à travers la transition écologique. On voit par là que le droit n'est pas seulement un outil de contrôle, il est aussi un instrument de direction sociale qui met en circulation des significations nouvelles ainsi que des règles spécifiques pour imposer lesdites significations au sein du réel ou, tout au moins, pour inciter les acteurs concernés à s'en saisir.

C'est dire que par la transfiguration de l'idéologie et des faits qu'ils accomplissent, les mots du droit créent, transforment et produisent incontestablement du réel dans le domaine considéré, et cela même si les données concrètes sont susceptibles d'infliger des démentis au droit, la norme appliquée n'étant pas toujours celle voulue par ces auteurs. Aussi, « condamner le droit ou en faire bon marché sous prétexte de divorce ou même de décalage entre ses prescriptions et les faits, c'est prêter au langage juridique une puissance démiurgique qui ne saurait être la sienne »⁸⁰⁹.

⁸⁰⁹ J. Caillosse, *Introduire au droit*, op. cit., p. 68.

B. LE « RENOUVELLEMENT » DES PRINCIPES TRADITIONNELS

En dernier lieu, l'étude montre que les enjeux juridiques de la transition écologique sont plus dans l'inscription dans le droit d'un nouvel imaginaire collectif – en vue d'inciter les autorités locales, mais aussi les populations concernées, à anticiper les effets du changement climatique, lequel a pour conséquence d'accélérer le recul du trait de côte et d'aggraver les risques de submersion marine – que dans le renouvellement des grands principes juridiques traditionnels.

1° Le droit de propriété

S'agissant du droit de propriété, l'étude conduit à un constat général. Il apparaît, une fois de plus, que lorsqu'une pensée politique – en l'occurrence, celle de la transition écologique – prétend s'insérer dans l'ordre juridique, cela ne peut être qu'en composant avec les principes qui gouvernent l'ensemble du corpus juridique et, en particulier, avec le droit de propriété et le principe d'équilibre. Même si le législateur, le pouvoir réglementaire, l'administration de l'État, certaines collectivités locales adhèrent avec un certain enthousiasme aux idées de la transition écologique, ils sont tout aussi imprégnés de l'esprit de la Déclaration de 1789 et de celui de la Convention européenne des droits de l'Homme, lesquelles garantissent le droit de propriété⁸¹⁰. Aux yeux de l'État et du législateur – mais aussi aux yeux des destinataires de la loi Climat et résilience – l'idéologie de la transition écologique doit ainsi se concilier avec une logique libérale, avec une conception où le droit de propriété est protégé par la « méta-norme » fixée à l'article 1^{er} du premier protocole additionnel à la Convention européenne des droits de l'Homme, ainsi qu'aux articles 2 et 17 de la Déclaration des droits de l'Homme et du citoyen. Transition libérale, transition respectueuse du réel, telle est la forme que le droit donne à la transition écologique des territoires exposés au recul du trait de côte. Si, ce faisant, le droit appauvrit la pensée politique, il permet ainsi à celle-ci de s'incorporer dans la société sans trop de heurts, car à côté du droit on trouve inmanquablement le fait, les réalités sociales et psychologiques.

Il en ressort que l'insertion des idées de la « transition écologique » dans le droit relatif à la gestion du trait de côte n'a pas eu pour effet – loin de là – de bouleverser le droit de propriété et encore moins de participer au renouvellement de ce droit garanti par la Déclaration de 1789 et la CEDH. Bien au contraire. L'analyse doctrinale donne même à voir des dispositions qui viennent « conforter », dans une certaine mesure, le droit de propriété. Ainsi, dans les zones exposées au recul du trait de côte à un horizon compris entre 30 et 100 ans, les règles, issues de la loi, visent moins – comme le suggérait le Conseil général de l'environnement et du développement durable⁸¹¹ – la renaturation des espaces dont s'agit qu'à y autoriser de nouvelles constructions, sous réserve que les propriétaires s'engagent à remettre en état le terrain lorsque le recul du trait de côte est tel que la sécurité des personnes ne pourra plus être assurée au-delà d'une durée de trois ans⁸¹².

De manière assez inattendue, les entretiens ont révélé également que le renouvellement du droit de propriété aux fins de favoriser la transition écologique était loin d'être une

⁸¹⁰ Articles 2 et 17 de la Déclaration des droits de l'Homme et du citoyen. Article 1^{er} du premier protocole additionnel à la Convention européenne des droits de l'Homme.

⁸¹¹ CGEDD, IGA, IGF, Recomposition spatiale des territoires littoraux, Rapport au ministre de l'Intérieur, au ministre de la Transition écologique et au ministre de l'Action et des Comptes publics, mars 2019.

⁸¹² C. urb., art. L. 121-22-5. V. supra.

préoccupation des services déconcentrés de l'État et des élus locaux. À l'unanimité, les principaux acteurs interrogés considèrent que la recomposition spatiale ne peut se faire qu'en composant avec la propriété privée immobilière. De même, l'analyse des différentes propositions de loi sur l'adaptation des territoires littoraux au changement climatique⁸¹³, du projet de loi Climat et résilience ainsi que des débats parlementaires autour de ces projets révèle surtout le souci des parlementaires de ne pas interdire strictement les constructions dans les zones exposées aux conséquences de l'érosion côtière, du moins dans celles exposées à long terme.

Seuls certains penseurs parmi lesquels on trouve des juristes⁸¹⁴ et des géographes – mais pas seulement – s'accordent aujourd'hui pour reconnaître que la propriété privée immobilière est « environnementicide », mais aussi « transicide » et que, par conséquent, il conviendrait de repenser la définition classique du droit de propriété. Par essence, en effet, la transition écologique, conçue en termes de protection des milieux naturels entre en conflit avec le droit de propriété dès lors que ce dernier réserve à son titulaire des prérogatives animées par des préoccupations patrimoniales qui peuvent se révéler "transicides". L'exercice de ce droit favorise par exemple la construction de résidences « les pieds dans l'eau », alors que ce désir de rivage d'un petit nombre nécessite un coût environnemental exorbitant et des actions publiques des plus onéreuses lorsque ces constructions deviennent inhabitables en raison du recul du trait de côte⁸¹⁵.

L'analyse montre également que côté terre, au-delà du trait de côte – cette ligne artificielle qui marque la frontière entre deux représentations juridiques profondément différentes et porteuses de valeurs diamétralement opposées, et cela alors même qu'il existe une homogénéité forte entre les espaces situés en amont et en aval de ce tracé – c'est toujours, la propriété privée qui prédomine. On entre ici dans « le domaine absolu, exclusif, autocratique de l'homme sur la chose », bien que celle-ci recèle une richesse environnementale intrinsèque. Plus exactement, cette propriété trouve sa configuration juridique dans l'article 544 du Code civil comme « le droit de jouir et disposer des choses de la manière la plus absolue, pourvu qu'on n'en fasse pas un usage prohibé par les lois ». De ce côté-ci de la frontière, les impératifs liés à la sauvegarde de l'environnement peuvent ainsi, malgré les restrictions apportées au droit de propriété, céder plus facilement devant les lois du marché immobilier. La propriété amènerait donc à une perte de repère. Peu soucieux de la valeur écologique de son fonds, le propriétaire resterait toujours en quête d'une « maximisation » des profits que peut lui procurer son bien, alors même que les exigences de la transition écologique imposent de dépasser l'idée selon laquelle l'homme maîtrise la nature et l'exploite à sa guise. Et cela, alors même que voir ainsi dans la nature un « environnement » dont l'homme serait « maître et possesseur » est en définitive, selon le professeur Alain Supiot, « une fiction véhiculée par un concept de propriété issu du droit

⁸¹³ V. notamment, Proposition de loi portant adaptation des territoires littoraux au changement climatique (Assemblée nationale, 13 juillet 2016, n° 3959). – Proposition de loi portant adaptation des zones menacées par l'érosion du trait de côte (Assemblée nationale, 5 juin 2019, n° 1996).

⁸¹⁴ V. par exemple, A. Supiot, In préface à l'ouvrage de G. Giraud et F. Sarr, *L'économie à venir*, éd. Les liens qui libèrent, 2021, p. 18.

⁸¹⁵ Malgré cela, la vue sur mer constitue toujours « un argument majeur pour qui entreprend de vanter les mérites d'une station balnéaire, d'une villa, d'un domaine » (A. Corbin, *Le territoire du vide. L'occident et le désir de rivage 1750-1840*, Aubier, Collection historique, 1988, p. 167).

romain. Fiction dont la crise écologique nous fait aujourd'hui découvrir les limites et les dangers »⁸¹⁶.

Tout au plus, peut-on constater que la loi Climat et résilience ajoute quelques restrictions supplémentaires à l'exercice du droit de propriété. Comme il a été montré plus haut, ce texte instaure de nouvelles limitations à ce droit fondamental afin de permettre aux autorités locales de mener à bien la recomposition spatiale des territoires exposés aux conséquences de l'érosion côtière. La loi fixe ainsi des règles – concernant l'utilisation et l'occupation des sols – ou encore instaure des prérogatives de puissance publique – le droit de préemption – qui ont pour effet de limiter l'exercice du droit de propriété. De même, s'agissant de l'acquisition par la puissance publique des biens situés dans les zones exposées au recul du trait de côte – cette acquisition pouvant avoir lieu par expropriation, préemption ou acquisition amiable – le prix doit être fixé en tenant compte de l'exposition du bien au recul du trait de côte, ce qui laisse entendre qu'il revient au propriétaire, en principe, d'assumer dans son intégralité la moins-value induite par ce classement.

De manière générale, ces limitations se caractérisent par leur classicisme, c'est-à-dire par leur conformité à la tradition juridique. Cela paraît d'autant plus vrai que le droit issu de la loi ne donne pas non plus à voir une remise en cause de la conception sociale du droit de propriété issue des institutes de Justinien, empereur romain, qui a été reprise par l'édit de Moulins pris par Charles IX en 1566 puis par l'ordonnance de Fontainebleau sur la Marine de Colbert, en 1681, avant d'être aujourd'hui codifié à l'article L. 2111-4 du Code général de la propriété des personnes publiques. Cette conception est à l'origine de la règle – *dura lex sed lex* – selon laquelle la montée des eaux ne donne lieu à aucune mesure d'accompagnement financier, de quelque sorte que ce soit, pour le propriétaire dépossédé de son bien, et cela alors même que les mesures fixées par l'État et les collectivités locales seraient de nature à limiter de manière drastique la construction ou la restauration des ouvrages de protection en dur contre la mer. En d'autres termes, cette insertion des idées de la transition écologique dans le droit n'a pas conduit le législateur à remettre en cause cette règle cardinale de la domanialité publique, dont l'application conduit à une « expropriation à titre gratuit » au détriment des propriétaires dont les biens sont recouverts par les flots. Il s'agit là d'ailleurs d'une disposition « quasi universelle » puisqu'on la retrouve dans la plupart des États de droit « romano-civiliste », mais également dans les États de *common law*. Cette règle, comme le rappelle le Conseil d'État dans l'arrêt *SCI APS* et la Cour européenne dans l'arrêt *Valle Pierimpiè Società Agricola SPA c. Italie*, est fondée sur des considérations d'intérêt général⁸¹⁷. En faisant entrer des terrains couverts par les flots dans la catégorie des choses non susceptibles de propriété privée, c'est-à-dire dans une catégorie dans laquelle les biens sont soustraits à toute forme d'appropriation spéculative, le droit tend à assurer la conformité de l'affectation du domaine public ainsi constitué à l'utilité publique ou à d'autres objectifs légitimes, tirés du libre accès au plus grand nombre au rivage de la mer, de la protection de l'environnement ou de l'aménagement du territoire.

⁸¹⁶ A. Supiot, in préface à l'ouvrage de G. Giraud et F. Sarr, *L'économie à venir*, éd. Les liens qui libèrent, 2021, p. 18.

⁸¹⁷ CEDH, 23 septembre 2014, *Valle Pierimpiè Società Agricola SPA c. Italie* : n° 46154/11, § 67.

2° Le « renouvellement » du principe d'équilibre

Quant au principe d'équilibre, la question de son renouvellement amène à considérer que la transition écologique ne peut se faire qu'en composant avec celui-ci. Il a été constaté parallèlement que l'idéologie de la transition écologique a conduit non pas à redéfinir, *stricto sensu*, le principe d'équilibre mais à enrichir ce dernier par de nouveaux éléments qui n'étaient pas jusqu'ici pris en considération dans les arbitrages entre développement, aménagement et protection du littoral. Aujourd'hui, apprécier l'équilibre entre protection et aménagement du littoral amène inmanquablement l'État et les collectivités territoriales à intégrer des données nouvelles, c'est-à-dire à prendre en compte les effets du réchauffement climatique sur le recul du trait de côte. Les développements précédents mettent ainsi clairement en relief que la « maîtrise de l'urbanisation », la planification urbaine, la planification environnementale, les stratégies locales de gestion intégrée du trait de côte, les autorisations d'occupation du domaine public maritime naturel, les autorisations de construction, d'extension ou de renforcement des ouvrages de défense contre la mer et, de manière plus générale, les actions visant à artificialiser le trait de côte doivent être décidées, désormais, compte tenu du changement climatique, de son accélération, de son caractère irréversible et de ses effets sur les activités humaines.

C'est dire en définitive que l'apport essentiel de la recherche est de montrer que le droit permet à la société de repenser les modalités de son vivre ensemble dans les territoires menacés par la montée de la mer. À cette fin, il fixe un nouveau cap à la gestion du trait de côte – en reformulant et en transformant les termes du débat et de ses enjeux à partir des idées de la transition écologique – tout en offrant aux acteurs publics et privés concernés un cadre, des procédures, des principes, des orientations et des objectifs, empreints des valeurs nouvelles, pour assurer, à la lumière de la loi et sous l'exigence de justice, une gestion « transi-compatible » des territoires. Le droit recrée ainsi le monde extérieur en mettant en place des significations nouvelles qui ont vocation à faire souche dans le corps social, et cela en se tenant à distance des contraintes du réel – dans lesquelles s'enlisent les politiques anciennes – pour libérer des mondes possibles.

Annexe 1. Valorisation de l'étude

Une part des études doctrinales réalisées au cours des deux années de recherche a fait l'objet d'une publication dans un dossier spécial de la Revue Française de droit administratif (La gestion du recul du trait de côte après la loi du 22 août 2021 « Climat et résilience », Dossier coordonné par J.-F. Struillou, RFDA 2022, pp. 441-476). Pour avoir un point de vue différent sur le nouveau droit de préemption pour l'adaptation du recul du trait de côte, le professeur Gweltaz Eveillard, Université de Rennes, a été associé à cette étude. L'analyse « normativiste » des règles dont s'agit a fait l'objet d'autres publications dans la Revue de droit immobilier et dans l'ouvrage « Droit de l'aménagement de l'urbanisme et de l'habitat ». Les articles publiés sont les suivants :

- Jean-François Struillou, La gestion du recul du trait de côte après la loi du 22 août 2021 « Climat et résilience », RFDA 2022, n° 3, pp. 441-443 ;
- Marie Crespy – de Conink, Les stratégies de gestion intégrée du trait de côte, RFDA 2022, n° 3, pp. 444-451 ;
- Nicolas Hutten, Planification urbaine et recomposition spatiale des territoires exposés au recul du trait de côte, RFDA 2022, n° 3, pp. 452-459 ;
- Jean-François Struillou, Les règles d'utilisation des sols spécifiques aux zones exposées au recul du trait de côte, RFDA 2022, n° 3, pp. 460-465 ;
- Gweltaz Eveillard, Le droit de préemption pour l'adaptation au recul du trait de côte, RFDA 2022, n° 3, pp. 466-476 ;
- Jean-François Struillou, Le droit de préemption pour l'adaptation au recul du trait de côte après l'ordonnance n° 2022-489 du 6 avril 2022, RDI 2022, n° 6, pp. 327-330 ;
- Jean-François Struillou, Le droit de préemption pour l'adaptation des territoires au recul du trait de côte, in Droit de l'aménagement, de l'urbanisme, de l'habitat, Le Moniteur, 2022, n° 26, pp. 19-34.

En outre, afin de valoriser les travaux réalisés au cours des deux années d'étude, ceux-ci ont été présentés et discutés à l'occasion de plusieurs manifestations scientifiques :

- J.-F. Struillou, - « Anticipation et régulation par le droit des conflits générés par la recomposition spatiale des territoires littoraux menacés par le recul du trait de côte », communication à la journée d'étude « L'urbanisme en conflits. Quelles sources ? Quelles méthodes ? », Journée d'étude organisée par le Laboratoire Techniques Territoires et Sociétés (Latts) et l'IEP de Lausanne, Paris, 24 juin 2022
- J.-F. Struillou, « La gestion du recul du trait de côte après la loi Climat et résilience du 22 août 2021 », Communication aux Journées scientifiques de la stratégie nationale de gestion intégrée du trait de côte, Journées organisées par le Ministère de la Transition écologique et l'Observatoire régional des risques côtiers en Pays de la Loire, Saint-Jean-de-Monts, 28 et 29 novembre 2022
- J.-F. Struillou - « La recomposition spatiale des territoires exposés au recul du trait de côte après la loi Climat et résilience », Communication aux journées scientifiques de l'Université de Nantes, Colloque sur « l'adaptation des littoraux au changement climatique avec la loi Climat et résilience », Nantes, Palais des congrès, 5 juin 2023

- J.-F. Struillou, « La question des cartographies prospectives d'exposition à l'érosion cotière. Les enjeux juridiques », Participation à la Table Ronde, Journées scientifiques de l'Université de Nantes, Colloque sur « l'adaptation des littoraux au changement climatique avec la loi Climat et résilience », Nantes, Palais des congrès, 5 juin 2023.
- Séminaires franco-japonais sur « les enjeux juridiques de la transition écologique des territoires menacés par la montée de la mer », Séminaires organisés par le laboratoire « Droit et changement social » de l'Université de Nantes et la Faculté de droit de Chuo (Tokyo), Nantes 6 et 7 septembre 2023 (Le programme des deux séminaires a été transmis à l'Institut des études et de la recherche sur le droit et la justice (IERDJ) en juin 2023.

La société s'interroge sur la nécessité de repenser globalement la relation Homme-Nature dans les espaces proches du rivage et de mettre en place, dans les communes les plus vulnérables aux effets de l'érosion côtière, des mesures d'adaptation à la montée des eaux. L'étude de la norme et des institutions révèle que celles-ci contribuent ici à soutenir la mise en place d'un nouveau paradigme, lequel consiste à passer d'un modèle « non-soutenable » – marqué par le maintien et l'extension de l'urbanisation dans la bande côtière ainsi que par la construction d'ouvrages de défense contre la mer – à une transition écologique consistant à réduire la vulnérabilité des activités humaines à ce phénomène et à renaturer les espaces concernés. La contribution principale du droit à l'édification de la transition écologique est ainsi de mettre en scène un récit autre que celui qui prévalait jusqu'à maintenant. C'est cela que la transition écologique doit d'abord au droit. Le « travail » accompli par celui-ci dans le domaine considéré est de donner à travers de multiples instruments une autre « représentation juridique » du littoral, laquelle vise moins l'artificialisation de la bande côtière que la recombinaison spatiale des territoires.

L'analyse de la fidélité ou de l'infidélité de la norme à son idée-mère laisse néanmoins apparaître que la normativité fixée par le Texte est loin d'incorporer une transition écologique « dogmatique ». Transition n'est pas révolution. Aussi observe-t-on la mise en place d'une adaptation « souple » où le changement de cap annoncé et officialisé par la loi « climat et résilience » et les stratégies de gestion du trait de côte se fait de manière progressive afin de favoriser son acceptabilité sociale et de ne pas heurter par trop frontalement un modèle d'exploitation fondé sur l'économie bleue. Transition respectueuse du réel, telle est la forme que le droit entend donner à la transition écologique.

La recherche révèle en outre que cette construction juridique n'est en rien chimérique en ce sens que les rapports sociaux s'organisent et s'agencent dorénavant en fonction de ce nouvel imaginaire collectif. Le droit permet en effet de soutenir et de régler la communication sociale autour de ce nouveau récit, les acteurs étant invités – sinon contraints – d'inscrire leurs projets dans des « catégories métaphores » nouvelles que leur offrent la loi et la *soft law*.

Nul doute que cette rhétorique juridique accueille et véhicule inmanquablement une part de fiction dès lors qu'on ne peut attendre du droit la copie conforme d'une idéologie ou de la réalité dans laquelle il évoluera. N'empêche que cela n'entame en rien la force matérielle du droit. Par la transfiguration de l'idéologie et des faits qu'ils accomplissent, les mots du droit créent, transforment et produisent incontestablement du réel dans le domaine considéré, et cela même si, comme le montre la recherche, les données concrètes infligent d'ores et déjà des démentis au droit, la norme appliquée n'étant pas toujours celle voulue par ses auteurs. Il faut assumer ce risque. On aurait tort, en effet, de « condamner le droit ou en faire bon marché sous prétexte de divorce ou même de décalage entre ses prescriptions et les faits » car une telle réprobation conduit « à prêter au langage juridique une puissance démiurgique qui ne saurait être la sienne » (J. Caillosse, *Introduire au droit*, Montchrestien, 3^{ème} éd., 1998, p. 68)

Jean-François STRUILLOU, Directeur de recherche au CNRS, Droit et changement social (DCS – UMR CNRS 6297), Faculté de droit et des sciences politiques de Nantes.