

N° 246

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2016-2017

Enregistré à la Présidence du Sénat le 20 décembre 2016

AVIS

PRÉSENTÉ

au nom de la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du Règlement et d'administration générale (1) sur la proposition de loi,
ADOPTÉE PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE, **portant adaptation des territoires littoraux au changement climatique.**

Par M. Philippe BAS,

Sénateur

(1) Cette commission est composée de : M. Philippe Bas, *président* ; Mme Catherine Troendlé, MM. Jean-Pierre Sueur, François Pillet, Alain Richard, François-Noël Buffet, Alain Anziani, Yves Détraigne, Mme Éliane Assassi, M. Pierre-Yves Collombat, Mme Esther Benbassa, *vice-présidents* ; MM. André Reichardt, Michel Delebarre, Christophe-André Frassa, Thani Mohamed Soilihi, *secrétaires* ; MM. Christophe Béchu, Jacques Bigot, François Bonhomme, Luc Carvounas, Gérard Collomb, Mme Cécile Cukierman, M. Mathieu Darnaud, Mme Jacky Deromedi, M. Félix Desplan, Mme Catherine Di Folco, MM. Christian Favier, Pierre Frogier, Mme Jacqueline Gourault, M. François Grosdidier, Mme Sophie Joissains, MM. Philippe Kaltenbach, Jean-Yves Leconte, Roger Madec, Alain Marc, Didier Marie, Patrick Masclet, Jean Louis Masson, Mme Marie Mercier, MM. Michel Mercier, Jacques Mézard, Hugues Portelli, Bernard Saugey, Simon Sutour, Mmes Catherine Tasca, Lana Tetuanui, MM. René Vandierendonck, Alain Vasselle, Jean-Pierre Vial, François Zocchetto.

Voir les numéros :

Assemblée nationale (14^{ème} législ.) : 3959, 4241 et T.A. 849

Sénat : 176 (2016-2017)

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
LES CONCLUSIONS DE LA COMMISSION DES LOIS.....	5
EXPOSÉ GÉNÉRAL	7
I. LA NÉCESSAIRE ADAPTATION DES TERRITOIRES LITTORAUX AU RECU DU TRAIT DE CÔTE.....	8
A. LE RECU DU TRAIT DE CÔTE : UN PHÉNOMÈNE RECONNU SUR LES PLANS SCIENTIFIQUE ET JURIDIQUE	9
1. Un phénomène naturel s'inscrivant sur le long terme.....	9
2. Des premières initiatives d'adaptation au recul du trait de côte	11
B. LA PROPOSITION DE LOI : UN DISPOSITIF JURIDIQUE AD HOC POUR S'ADAPTER AU RECU DU TRAIT DE CÔTE ET FACILITER LE RECU STRATÉGIQUE D'ACTIVITÉS.....	15
II. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION : APPROUVER ET COMPLETER LA PROPOSITION DE LOI POUR ADAPTER LA « LOI LITTORAL ».....	21
A. UN TEXTE COHÉRENT MAIS SOULEVANT CERTAINES DIFFICULTÉS JURIDIQUES	21
1. Le renforcement du rôle des élus locaux.....	21
2. Des incertitudes juridiques à lever	23
B. POUR UNE PRISE EN COMPTE DES DIFFICULTÉS D'AMÉNAGEMENT DES LITTORAUX.....	23
EXAMEN DES ARTICLES	27
CHAPITRE II - IDENTIFIER LE RISQUE DE RECU DU TRAIT DE CÔTE.....	27
• Article 2 bis Indemnisation rétroactive des interdictions définitives d'habitation ou d'utilisation d'un lieu résultant du risque de recul du trait de côte	27
• Article 3 (art. L. 562-1 du code de l'environnement) Création de zones d'activité résiliente et temporaire (ZART) et de zones de mobilité du trait de côte (ZMTC)	32
• Article 5 (art. L. 132-2 du code de l'urbanisme) Informations transmises par l'État aux communes ou à leurs groupements concernant les risques naturels prévisibles.....	38
• Article 5 bis (art. L. 125-5 du code de l'environnement) Information du preneur d'un bien sur le risque de recul du trait de côte	39
• Article 7 (art. L. 131-2 du code de l'urbanisme) Articulation entre la stratégie nationale de gestion du trait de côte et les documents d'urbanisme	41
• Article 8 bis Obligation d'information pour les professionnels de l'immobilier lorsque le bien est situé dans une zone d'activité résiliente et temporaire	45
• Article additionnel avant l'article 9 (art. L. 121-10 du code de l'urbanisme) Adaptation des règles de construction dans les communes littorales	49

CHAPITRE III - ENCOURAGER LE DÉVELOPPEMENT DURABLE DES TERRITOIRES LITTORAUX	51
• <i>Article 9 bis</i> (art. L. 215-8 du code de l'urbanisme) Ouverture aux établissements publics fonciers d'État du droit de préemption dans les espaces naturels sensibles	51
• <i>Article 10</i> (art. L. 3211-16-1 [nouveau] du code général de la propriété des personnes publiques) Interdiction d'aliéner les immeubles du domaine privé dans les zones d'activité résiliente et temporaire	53
• <i>Article 11</i> (Section 2 du chapitre VII du titre VI du livre V et articles L. 567-2 et L.567-3 [nouveaux] du code de l'environnement) Actions et opérations d'aménagement, procédures de préemption et réserves foncières pour s'adapter au recul du trait de côte	57
• <i>Article 12</i> (section 3 et 4 du chapitre VII du titre VI du livre V et articles L. 567-4 à L. 567-29 [nouveaux] du code de l'environnement) Régime juridique du bail réel immobilier littoral	62
 EXAMEN EN COMMISSION	 71
 LISTE DES CONTRIBUTIONS ÉCRITES	 79
 AMENDEMENTS PRÉSENTÉS PAR LA COMMISSION DES LOIS	 81

LES CONCLUSIONS DE LA COMMISSION DES LOIS

Réunie le mardi 20 décembre 2016 sous la présidence de **Mme Catherine Troendlé**, vice-présidente, la commission des lois a examiné le rapport pour avis de son président, M. Philippe Bas, sur la proposition de loi n° 176 (2016-2017), adoptée par l'Assemblée nationale en première lecture, portant adaptation des territoires littoraux au changement climatique.

La commission des lois s'est saisie **pour avis de 10 des 16 articles** de la proposition de loi. Tout en considérant que ce texte proposait des instruments cohérents pour permettre aux communes littorales de s'adapter au recul du trait de côte, elle a **adopté 16 amendements** de son rapporteur pour avis afin de conforter le rôle des élus locaux, de lever certaines incertitudes juridiques et de prendre en compte les difficultés d'aménagement des territoires littoraux.

La commission souhaite que les **zones d'activité résiliente et temporaire (ZART)** soient **créées à l'initiative des communes et de leurs groupements** (article 3).

Elle a également veillé à la **sécurité juridique des collectivités territoriales qui concluraient un bail réel immobilier littoral (BRILi)** en supprimant la faculté offerte au preneur de résilier unilatéralement ce contrat (article 12).

La commission propose, en outre, la **suppression de dispositions soulevant des difficultés juridiques**, à l'instar de l'article 10 qui interdirait aux personnes publiques d'aliéner certains biens de leur domaine privé et porterait une atteinte disproportionnée à leur droit de propriété.

Enfin, la commission des lois a adopté un amendement de son rapporteur pour avis visant à **assouplir la « loi littoral »**, notamment pour permettre la relocalisation des activités menacées par le recul du trait de côte et le comblement des « *dents creuses* » (article additionnel avant l'article 9).

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

Mesdames, Messieurs,

Votre commission des lois s'est saisie pour avis de la proposition de loi n° 176 (2016-2017), adoptée par l'Assemblée nationale le 1^{er} décembre dernier sur le rapport de Mme Pascale Got.

Présenté par M. Bruno Le Roux et les membres du groupe Socialiste, écologiste et républicain, ce texte a été envoyé au fond à la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable.

Si son intitulé paraît ambitieux, la proposition de loi traite d'une problématique concrète : les communes littorales doivent s'adapter au recul du « *trait de côte* », limite entre la terre et l'eau.

Elle s'inscrit dans le prolongement de la stratégie nationale de gestion du trait de côte, lancée en mars 2012 sous l'égide du ministère de l'environnement, de l'énergie et de la mer.

La saisine pour avis de votre commission des lois porte sur dix des seize articles du texte. Elle concerne principalement les deux nouveaux outils que nos collègues députés proposent de créer pour faire face au recul du trait de côte : la zone d'activité résiliente et temporaire (articles 3, 5 *bis*, 8 *bis*, 10 et 11) et le bail réel immobilier littoral (article 12). À titre subsidiaire, votre commission s'est également saisie d'une disposition de nature interprétative (article 2 *bis*) et de mesures relatives au droit de l'urbanisme (articles 5, 7 et 9 *bis*).

I. LA NÉCESSAIRE ADAPTATION DES TERRITOIRES LITTORAUX AU REcul DU TRAIT DE CÔTE

Le territoire national compte **18 455 kilomètres de côtes maritimes**, dont 12 602 kilomètres outre-mer.

Les côtes maritimes françaises

Zones	Longueur des côtes (en km)
Métropole	5 853
Antilles - Guyane - Saint-Pierre-et-Miquelon - Clipperton	1 522
Réunion - Mayotte	401
Polynésie française	4 497
Nouvelle Calédonie - Wallis-et-Futuna	3 473
Terres australes et antarctiques françaises (TAAF)	2 709

Source : service hydrographique et océanographique de la marine (SHOM).

Les zones littorales représentent un **grand atout** : elles concentrent 40 % de la capacité d'hébergement touristique – soit environ 7, 8 millions de lits – sur 4 % du territoire national et permettent à la France de posséder le deuxième espace maritime mondial derrière les États-Unis¹.

Une loi spécifique s'applique à ces espaces : **la loi n° 86-2 du 3 janvier 1986**², dont la plupart des dispositions sont codifiées aux articles L. 121-1 à L. 121-51 du code de l'urbanisme. **1 212 communes** sont couvertes par ce régime juridique essentiel pour protéger nos littoraux mais dont la rigidité est aujourd'hui source de complexité et d'incompréhension (Cf. *infra*).

L'aménagement des territoires littoraux doit aujourd'hui **s'adapter à un phénomène naturel indéniable, même s'il est difficile à évaluer** : le recul de la limite entre la terre et l'eau, encore appelé « *recul du trait de côte* ».

¹ « Développer la connaissance et l'observation du trait de côte », ministère de l'environnement, de l'énergie et de la mer, février 2016 (www.developpement-durable.gouv.fr).

² Loi relative à l'aménagement, la protection et la mise en valeur du littoral.

A. LE REcul DU TRAIT DE CÔTE : UN PHÉNOMÈNE RECONNU SUR LES PLANS SCIENTIFIQUE ET JURIDIQUE

1. Un phénomène naturel s'inscrivant sur le long terme

L'élévation du niveau marin n'est pas récente : la mer est « montée » de 15 centimètres au XX^{ème} siècle. Entre 1949 et 2005, 26 kilomètres-carrés de littoraux métropolitains ont été submergés du fait de l'érosion, soit la superficie de 3 100 stades de rugby¹.

Ce phénomène est cependant en voie d'accélération.

La vitesse d'élévation de la mer est ainsi de 3 millimètres par an à Brest et Marseille depuis 1980, ce qui est deux fois plus rapide que sur le reste du XX^{ème} siècle. Au nord de Biscarosse (Landes), la côte a reculé de 15 mètres entre 1997 et 2002². Durement affecté par l'érosion des sols, **l'immeuble *Le Signal*** de Soulac-sur-Mer (Gironde)³ se situe aujourd'hui à seize mètres du rivage, contre deux cent mètres lors de sa construction en 1967.

À l'échelle mondiale, le niveau marin pourrait augmenter de 20 à 40 centimètres d'ici 2050 et de 30 à 80 centimètres d'ici 2100 d'après le groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat (GIEC).

Le changement climatique constitue la principale cause de cette évolution : « *l'expansion thermique représente 30 à 55 % de l'augmentation du niveau moyen de la mer du XXI^{ème} siècle. La fonte des glaciers représente la deuxième contribution la plus importante, située entre 15 et 35 %* »⁴.

L'érosion peut également être accentuée par des **installations artificielles**. Notre collègue Alain Anziani mentionnait, à titre exemple, la construction de retenues d'eau limitant les apports sédimentaires ou la fragilisation des dunes par l'aménagement d'autres équipements⁵.

Aujourd'hui, **un quart des côtes françaises seraient soumises à érosion**⁶. 60 % des côtes normandes et 70 % du littoral du Nord-Pas-de-Calais seraient en recul.

¹ « Développer la connaissance et l'observation du trait de côte », op. cit.

² Rapport n° 4241 du 23 novembre 2016, fait par notre collègue députée Pascale Got et relatif à la proposition de loi, p. 9, consultable à l'adresse suivante : <http://www.assemblee-nationale.fr/14/pdf/rapports/r4241.pdf>.

³ Bâtiment visé par l'article 2 bis de la proposition de loi.

⁴ « Le climat de la France au XXI^e siècle », Jean Jouzel (dir.), volume 5, mars 2015, p. 23 www.developpement-durable.gouv.fr.

⁵ « Xynthia : une culture du risque pour éviter de nouveaux drames », rapport n° 647 (2009-2010), fait au nom de la mission commune d'information sur les conséquences de la tempête Xynthia, p. 78, consultable à l'adresse suivante : http://www.senat.fr/rap/r09-647-1/r09-647-1_mono.html.

⁶ « Plaidoyer pour une décentralisation de la loi Littoral : un retour aux origines », rapport d'information n° 297 (2013-2014) de Mme Odette Herviaux et de M. Jean Bizet, fait au nom de la commission du développement durable du Sénat, p. 83, consultable à l'adresse suivante : <https://www.senat.fr/rap/r13-297/r13-2971.pdf>.

Cartographie du risque d'érosion en métropole



Source : observatoire national de la mer et du littoral.

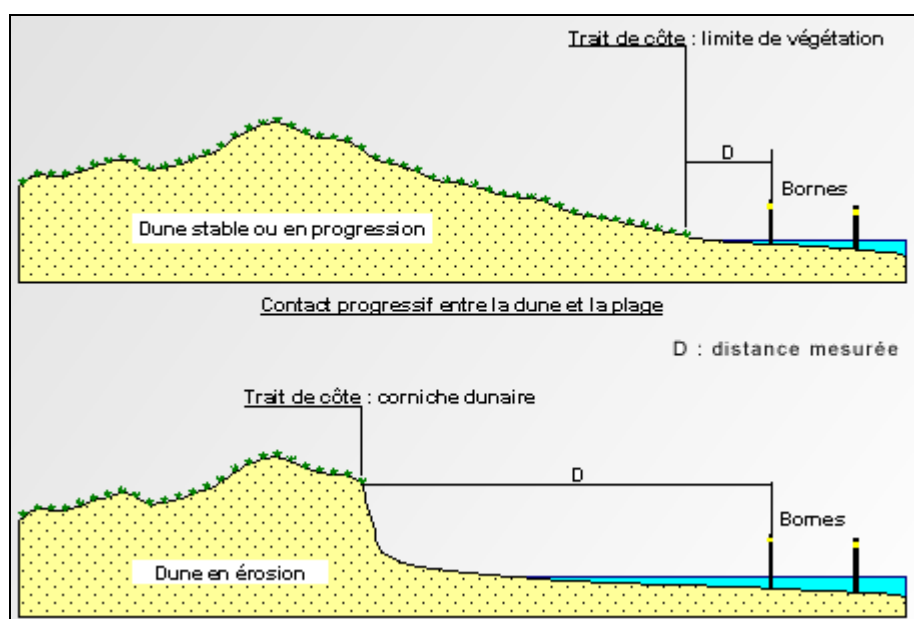
Le centre d'études et d'expertise sur les risques, l'environnement, la mobilité et l'aménagement (CEREMA) a été chargé d'analyser les conséquences concrètes de l'élévation du niveau marin.

Selon les premiers résultats, **une centaine de bâtiments situés sur les côtes françaises pourraient être submergés par les eaux d'ici 2026 et un millier d'ici 2100**. Ces chiffres pourraient même atteindre 300 bâtiments en 2026 et 4 000 en 2100 dans un scénario plus pessimiste où la montée des eaux entraînerait également la rupture d'ouvrages de protection (digues, dunes artificielles, etc.).

La situation est toutefois **variable d'un territoire à l'autre**. À titre d'exemple, moins de 10 % des rivages de Corse et d'Ille-et-Vilaine seraient concernés par un recul du trait de côte.

Globalement, les côtes sableuses (environ 35 % des côtes françaises) sont les plus vulnérables, alors que les côtes rocheuses (40 %) sont plus résistantes car l'érosion de la roche constitue un processus plus lent. Les côtes vasières (25 %) sont complexes à analyser, l'évolution du niveau de l'eau entrant en interaction avec celle de la végétation.

Le risque d'érosion sur une dune de sable



Source : Centre de recherches en environnement côtier de l'université de Caen.

2. Des premières initiatives d'adaptation au recul du trait de côte

Le recul du trait de côte fait l'objet d'une **prise de conscience depuis la fin des années 2010** et la remise du rapport de notre collègue Alain Cousin, parlementaire en mission¹.

En 2012, un **comité national de suivi** pour la mise en œuvre de la stratégie nationale de gestion intégrée du trait de côte, co-présidé par nos collègues députées Chantal Berthelot et Pascale Got, a été installé. Il a dressé, pour les années 2012 à 2015, un programme d'actions organisé autour de quatre axes.

¹ « Propositions pour une stratégie nationale de gestion du trait de côte, du recul stratégique et de la défense contre la mer, partagée entre l'État et les collectivités territoriales », rapport remis au ministre de l'environnement, de l'énergie et de la mer en novembre 2011. Ce rapport est consultable à l'adresse suivante : (<http://www.ladocumentationfrancaise.fr/var/storage/rapports-publics/114000656.pdf>).

Le programme d'actions 2012-2015 du comité de suivi pour la mise en œuvre de la stratégie nationale de gestion intégrée du trait de côte

A) Développer l'observation du trait de côte et identifier les territoires à risque d'érosion pour hiérarchiser l'action publique

Action 1 : Créer un réseau d'observation et de suivi de l'évolution du trait de côte à l'échelle nationale, en s'appuyant sur les acteurs régionaux

Action 2 : Établir une cartographie nationale de l'érosion côtière et identifier les territoires à risque d'érosion

B) Élaborer des stratégies partagées entre les acteurs publics et privés

Action 3 : Dans les territoires à risque d'érosion : élaborer des stratégies locales des risques d'érosion

Action 4 : Mieux utiliser les outils d'urbanisme et de prévention des risques

Action 5 : Faire évoluer les modalités de gestion du domaine public maritime

Action 6 : Établir un plan de communication et de sensibilisation des populations aux risques littoraux

C) Évoluer vers une doctrine de recomposition spatiale du territoire

Action 7 : Préparer la mise en œuvre de l'option relocalisation des activités et des biens dans une dynamique de recomposition territoriale

Action 8 : Innover en matière de génie écologique

D) Préciser les modalités d'intervention financière

Action 9 : Identifier des principes de financement pour la politique de gestion intégrée du trait de côte

Le législateur a déjà abordé cette problématique lors de la « *loi biodiversité* » du 8 août 2016¹ : **l'État est chargé d'établir une cartographie fondée sur un indicateur national d'érosion littorale² et les schémas régionaux³ peuvent fixer des objectifs** de moyen et de long termes en matière de gestion du trait de côte (articles L. 321-13 et L. 321-14 du code de l'environnement).

Sur le terrain, **deux catégories de mesures** sont mises en œuvre pour s'adapter au recul du trait de côte.

La première consiste à construire des **ouvrages de défense contre la mer**, tels que mentionnés à l'article L. 211-7 du code de l'environnement.

¹ Loi n° 2016-1087 pour la reconquête de la biodiversité, de la nature et des paysages (articles 112 et 159).

² Ce travail a été confié au Centre d'études et d'expertise sur les risques, l'environnement, la mobilité et l'aménagement (CEREMA, cf. supra), qui devrait rendre ses résultats définitifs d'ici un an.

³ Ces documents correspondant, en pratique, aux schémas régionaux d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires (SRADDET) et aux schémas d'aménagement régionaux de Guadeloupe, de Mayotte et de La Réunion.

En pratique, il convient de distinguer :

- les « *techniques souples* », qui intègrent la dynamique naturelle du littoral (rechargement des plages en sable, plantation de végétaux pour éviter l'érosion éolienne d'une dune, élimination des ruissellements au pied d'une falaise, etc.) ;

- les « *techniques dures* », qui supposent la construction d'ouvrages solides afin de maintenir le trait de côte (murs de pierres, enrochements, épis, etc.).

Les ouvrages de défense contre la mer

Techniques souples

Fascine (source : ATEN)



Rechargement en sable



Oyat

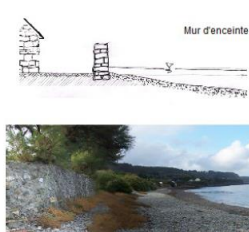


Ganivelle (source : ONF)



Techniques dures

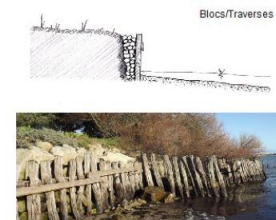
Mur



enrochement



protection mixte

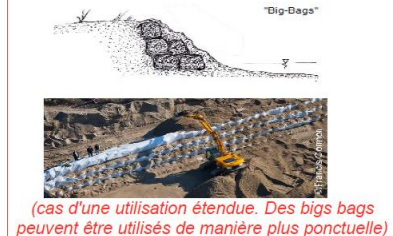


Épi



Infrastructure

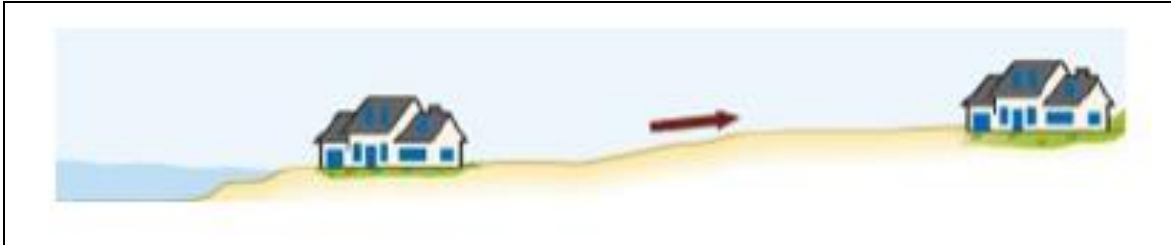
Big-bags



Source : Direction départementale des territoires et de la mer de la préfecture de la Manche.

Seconde catégorie de mesures, le « *recul stratégique d'activités* » vise à organiser le **repli des constructions menacées par le recul du trait de côte en direction de l'arrière-pays** afin d'éviter toute submersion marine.

Le recul stratégique d'activités



Source : rapport précité du député Alain Cousin, p. 31.

En mars 2012, un **appel à projets a été lancé par l'État concernant la relocalisation d'activités littorales menacées**. Une subvention d'un montant total de 600 000 euros a été répartie entre les cinq sites retenus (Vias, Ault, Hyères, Lacanau – la Teste-de-Buch – Labenne, Bovis – Pointe-à-Bacchus).

L'expérimentation Lacanau- la Teste-de-Buch – Labenne

Cette expérimentation a été menée par le **groupement d'intérêt public (GIP) Littoral Aquitain**, en collaboration avec les trois communes concernées.

Elle porte sur trois sites :

- **Lacanau** (Gironde), station balnéaire qui s'est fortement développée depuis les années 80 et dont le front de mer est menacé à moyen terme par le recul du trait de côte ;
- **la Teste-de-Buch** (Gironde) et, plus précisément, cinq campings situés à l'arrière de la dune du Pilat. D'après les premières évaluations, 25 % de la surface de ces campings pourraient être submergés d'ici 2040 ;
- **Labenne** (Landes), dont la plage est également menacée par l'érosion marine. Une relocalisation de divers équipements – postes de secours, douches de plage, commerces, etc. – semble nécessaire à moyen terme.

Pour chaque site, le GIP Littoral Aquitain a proposé des **scénarios de relocalisation** et publié des études de faisabilité en juin 2015.

Dans l'exemple de Lacanau, le GIP a examiné l'hypothèse d'une relocalisation des activités mais également la construction d'un ouvrage de défense contre la mer d'ici 2020. **À ce stade, tous les scénarios soulèvent d'importantes difficultés financières**. En outre, la relocalisation d'activités s'annonce compliquée, le GIP soulignant qu'aujourd'hui « *on ne sait pas déconstruire préventivement des biens menacés par le recul du trait de côte sur les littoraux sableux* ».

Enfin, **la construction de nouveaux bâtiments en direction de l'arrière-pays n'est pas aisée** comme le démontre l'exemple de Labenne, notamment au regard des rigidités de la « *loi Littoral* » (Cf. *infra*).

B. LA PROPOSITION DE LOI : UN DISPOSITIF JURIDIQUE AD HOC POUR S'ADAPTER AU REcul DU TRAIT DE CÔTE ET FACILITER LE REcul STRATÉGIQUE D'ACTIVITÉS

La proposition de loi adoptée par l'Assemblée nationale tend à prévoir de nouveaux **outils juridiques pour s'adapter au recul du trait de côte** et protéger les habitations et activités concernées.

Elle consacre au niveau législatif la **stratégie nationale** de gestion intégrée mise en œuvre depuis 2012. Elle permet également aux collectivités territoriales et à certains de leurs groupements¹ de décliner cette stratégie à **l'échelle locale (article 1^{er})**².

Ces différentes stratégies seraient prises en compte dans les schémas régionaux prescriptifs³ (loi « *biodiversité* » du 8 août 2016) ou, à défaut, dans les schémas de cohérence territoriale (SCoT) (**article 7**).

Dans ses plans de prévention des risques naturels prévisibles (PPRNP), le préfet pourrait créer des **zones d'activité résiliente et temporaire (ZART)**, instrument pivot de la proposition de loi (**article 3**).

En l'état du droit, les plans de prévention distinguent deux catégories de zones selon l'intensité du risque⁴ :

- des zones exposées aux risques (anciennes « *zones de danger* » ou « *zones rouges* ») dans lesquelles les constructions peuvent être autorisées sous certaines conditions, voire interdites, « *notamment afin de ne pas aggraver le risque pour les vies humaines* » ;

- des zones qui ne sont pas directement exposées aux risques (anciennes « *zones de précaution* » ou « *zones bleues* ») mais dans lesquelles de telles prescriptions ou interdictions sont possibles lorsque des constructions nouvelles « *pourraient aggraver des risques ou en provoquer de nouveaux* ».

Les zones d'activité résiliente et temporaire (ZART) constitueraient des **zones intermédiaires au sein des plans de prévention**. Elles permettraient de maintenir les activités sur le littoral aussi longtemps que possible puis de faciliter leur « *relocalisation* » vers l'arrière-pays.

D'après Mme Pascale Got, rapporteur de la commission du développement durable et de l'aménagement du territoire de l'Assemblée nationale, les ZART « *ne créent pas artificiellement un nouveau zonage se superposant aux autres, mais permettent de mieux délimiter, à partir des zones rouges, inconstructibles, et bleues, des aires où le maintien d'une activité est*

¹ Seraient plus précisément concernés les groupements compétents en matière de défense contre les inondations et contre la mer.

² L'article 1^{er} n'entre pas dans le champ de compétences de la commission des lois et ne fait donc pas l'objet d'une saisine pour avis.

³ Schémas régionaux de développement durable et d'égalité des territoires (SRADDET) et schémas d'aménagement régionaux de Guadeloupe, de Mayotte et de La Réunion.

⁴ Article L. 562-1 du code de l'environnement.

possible en dépit du risque de recul du trait de côte, occurrence certaine mais dont le terme – lui – ne peut être déterminé avec certitude »¹.

La création de zones d'activité temporaire et résiliente (ZART) resterait ponctuelle : elle se limiterait aux espaces plus gravement menacés par le recul du trait de côte. Selon les informations recueillies par votre rapporteur, **une trentaine de communes pourraient être situées dans une ZART à moyen terme.**

Ces zones pourraient comprendre tout type de bâtiments (habitations, commerces, *etc.*) et seraient régies par un **cadre juridique ad hoc**.

En premier lieu, les ZART seraient « *temporaires* » : les plans de prévention des risques naturels prévisibles (PPRNP) détermineraient la durée pendant laquelle des constructions, aménagements ou exploitations pourraient y être implantés, déplacés ou utilisés.

Deux cas de figure seraient alors possibles :

- la montée des eaux est moins rapide que prévue. Les constructions restent possibles pendant toute la durée de la zone d'activité temporaire et résiliente ;

- la montée des eaux est plus rapide que prévue. Des mécanismes sont alors proposés pour **faciliter le départ des propriétaires ou locataires de biens situés dans une ZART** (droit de préemption et bail réel immobilier littoral, *cf. infra*).

En second lieu, le **droit d'information** des personnes publiques ou privées concernées par le recul du trait de côte serait renforcé.

Pour les biens immobiliers situés dans les zones d'activité résiliente et temporaire (ZART), le dossier de diagnostic technique annexé à la promesse de vente ou joint au bail de location devrait préciser le délai pendant lequel les constructions pourraient être réalisées, utilisées et exploitées² (**article 5 bis**).

Les professionnels de l'immobilier³ seraient tenus de « *signaler de manière explicite* » à l'acquéreur, au locataire ou au bailleur le risque de recul du trait de côte (**article 8 bis**).

En troisième lieu, **l'État, les établissements publics fonciers, les sociétés d'économie mixte, les collectivités territoriales et leurs groupements auraient l'interdiction d'aliéner les immeubles de leur**

¹ Rapport n° 4241 du 23 novembre 2016 relatif à la proposition de loi, p. 45, consultable à l'adresse suivante : <http://www.assemblee-nationale.fr/14/pdf/rapports/r4241.pdf>.

² Dans le cas contraire, le juge pourrait annuler la transaction ou réduire le montant de la vente ou des loyers.

³ Tels que définis par l'article 1^{er} de la loi réglementant les conditions d'exercice des activités relatives à certaines opérations portant sur les immeubles et les fonds de commerce (agents et intermédiaires immobiliers, administrateurs de biens, marchands de listes et syndics de copropriété).

domaine privé situés dans une zone d'activité résiliente et temporaire¹ (**article 10**). Il s'agit, selon l'exposé des motifs de la proposition de loi, d'éviter la vente, par les personnes publiques et assimilées, de biens destinés à « *intégrer à terme (le) domaine public maritime, inaliénable et imprescriptible,* » à cause de la montée des eaux.

Enfin, **deux dispositifs spécifiques** pourraient être mis en œuvre dans les zones d'activité résiliente et temporaire (ZART) afin de faciliter le départ et la relocalisation vers l'arrière-pays des propriétaires ou locataires menacés par le recul du trait de côte.

D'une part, le **droit de préemption** serait applicable dans toutes les zones d'activité résiliente et temporaire (**article 11**). Les propriétaires pourraient décider de vendre leur bien et de négocier son prix avec une personne publique, qui bénéficierait alors d'un droit de priorité. En cas de désaccord entre les parties, le prix serait fixé par le tribunal de grande instance. Ce dernier « *tiendrait compte* » de l'existence du risque de recul du trait de côte dans la fixation du prix de vente, sauf si le bien est affecté à une activité agricole.

D'autre part, un nouveau contrat d'occupation domaniale serait créé pour les biens du domaine privé² situés dans les zones d'activité résiliente et temporaire (ZART) : le **bail réel immobilier littoral (BRILi) (article 12)**.

Ce nouveau contrat lierait **un bailleur** (État, établissements publics fonciers, sociétés publiques locales d'aménagement ou de construction, collectivités territoriales et leurs groupements) à **un preneur** (toute personne publique ou privée).

Le preneur aurait un droit de jouissance sur le bien : il pourrait, par exemple, y habiter, voire le louer. En contrepartie, il devrait respecter certaines obligations définies au niveau législatif ou contractuel (maintien en bon état du bien pendant le contrat, transmission de diverses informations au bailleur, etc.)³.

La durée du bail réel immobilier littoral (BRILi) serait adaptée au risque de recul du trait de côte : une rupture anticipée serait prévue si le niveau de l'eau s'élevait plus rapidement que prévu.

¹ Ces différentes personnes morales pourraient toutefois céder ou échanger ces biens entre elles. Elles pourraient également les céder au Conservatoire de l'espace littoral et des rivages lacustres ou les échanger avec ce dernier.

² Les biens du domaine public situés dans les ZART resteraient régis par le droit commun de la domanialité publique et donc par les principes d'inaliénabilité, d'imprescriptibilité et d'insaisissabilité.

³ Cf. le commentaire de l'article 12 pour plus de précisions.

La mise en œuvre du bail réel immobilier littoral (BRILi) : un exemple concret

Conformément à l'article 12 de la proposition de loi, la durée du BRILi devrait respecter deux critères cumulatifs :

- être comprise entre 5 et 99 ans ;
- ne pas dépasser la durée pendant laquelle des constructions peuvent être implantées, déplacées ou utilisées dans la zone d'activité résiliente et temporaire (ZART)¹.

Prenons l'exemple d'une ZART créée en 2020 et permettant un maintien temporaire d'activité jusqu'en 2050, date à laquelle la zone pourrait être submergée par les eaux (article 3 de la proposition de loi).

Un particulier possède une maison située dans la ZART. Informé de l'existence de ce risque naturel, il décide de vendre son bien. **La commune utilise alors son droit de préemption** (article 11) et rachète la maison, qui intègre son domaine privé et devient inaliénable (article 10).

Souhaitant continuer d'habiter dans la maison, le particulier (preneur) sollicite la conclusion d'un bail réel immobilier littoral avec la commune (bailleur), qui accepte. Le contrat est signé en 2020 et court jusqu'en 2050, date prévisionnelle de la submersion² (article 12).

Deux hypothèses sont alors prévues :

- **la zone n'est pas submergée avant 2050. Le bail arrive à son terme**, sauf résiliation anticipée³, et peut être prorogé si le délai de construction fixé par la ZART est lui-même prolongé – par exemple jusqu'en 2060⁴ ;

- **le délai de maintien d'activité fixé par la ZART est trop optimiste et la zone est submergée dès 2040. Le bail réel immobilier littoral (BRILi) s'éteint alors automatiquement** : le particulier (preneur) quitte les lieux, cesse de payer ses loyers et démolit les installations qu'il a construites depuis 2020 (abri de jardin, garage, etc.). Le cas échéant, il pourrait bénéficier d'une indemnité versée par un « *fonds d'adaptation au recul du trait de côte* » (article 13).

Submergée par les eaux en 2040, la maison intègre, *de facto*, le domaine public maritime de l'État⁵.

La proposition de loi incite ainsi les personnes publiques volontaires à acquérir des biens situés dans les zones d'activité résiliente et temporaire (ZART) puis à les remettre temporairement à disposition des particuliers *via* un bail réel immobilier littoral (BRILi).

¹ Cette durée étant fixée pour chaque zone d'activité résiliente et temporaire par les plans de prévention des risques naturels prévisibles (PPRNP).

² Soit une durée globale de 30 ans respectant les délais fixés par la zone d'activité résiliente et temporaire.

³ Ces cas de résiliation anticipée sont précisés à l'article 12 de la proposition de loi. À titre d'exemple, le juge pourrait résilier le BRILi si le preneur ne payait pas ses loyers pendant plus de six mois consécutifs.

⁴ Cette prolongation de la ZART nécessiterait toutefois de modifier le PPRNP.

⁵ Dont le régime juridique est fixé à l'article L. 2111-4 du code général de la propriété des personnes publiques.

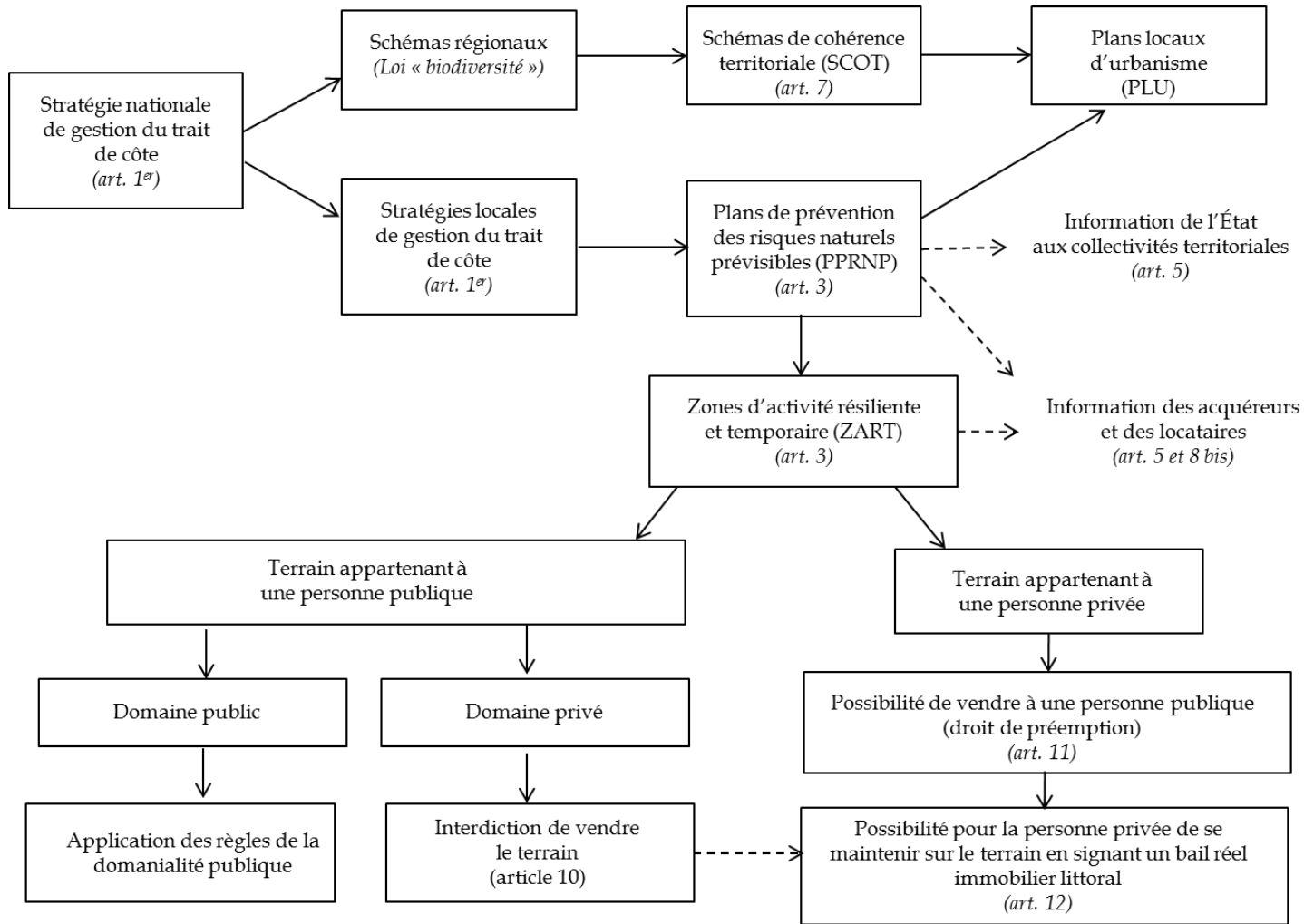
Un **fonds d'adaptation au recul du trait de côte** serait créé pour indemniser les pertes causées par ce risque (**article 13**)¹.

Enfin, le texte transmis au Sénat comprend trois dispositions diverses sur lesquelles votre commission s'est saisie pour avis : l'indemnisation des habitants de l'immeuble *Le Signal* à Soulac-sur-Mer (**article 2 bis**), la transmission par l'État d'informations sur les risques naturels prévisibles (**article 5**) et l'alignement du droit de préemption des établissements publics fonciers (EPF) locaux sur celui des EPF nationaux dans les espaces naturels sensibles² (**article 9 bis**).

¹ Article qui n'entre pas dans le champ de compétences de la commission des lois et qui ne fait donc pas l'objet d'une saisine pour avis.

² Espaces dont le régime juridique est fixé aux articles L. 113-8 à L. 113-14 du code de l'urbanisme.

Dispositif de la proposition de loi (vue synthétique)



Source : commission des lois.

II. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION : APPROUVER ET COMPLETER LA PROPOSITION DE LOI POUR ADAPTER LA « LOI LITTORAL »

Votre commission salue la **cohérence de cette proposition de loi**, même si son intitulé aurait pu gagner en modestie.

Toutefois, **le texte transmis au Sénat soulève certaines difficultés juridiques et demeure incomplet** : il ne règle pas les difficultés d'aménagement des territoires littoraux alors que cette question s'avère essentielle pour envisager la relocalisation d'activités et d'habitations menacées par le recul du trait de côte.

A. UN TEXTE COHÉRENT MAIS SOULEVANT CERTAINES DIFFICULTÉS JURIDIQUES

L'intérêt de cette proposition de loi est certain : elle offrirait de nouveaux instruments à l'État et aux élus locaux pour faire face au recul du trait de côte.

Votre rapporteur pour avis partage l'objectif de ce texte : maintenir les activités proches du rivage lorsque cela est possible et organiser, à moyen terme, leur repli vers l'arrière-pays.

Les différents travaux d'évaluation doivent être poursuivis, notamment sous l'égide du Centre d'études et d'expertise sur les risques, l'environnement, la mobilité et l'aménagement (CEREMA). De même, les modalités de financement de la présente réforme – et notamment le fonctionnement du nouveau fonds d'adaptation au recul du trait de côte¹ – manquent de précisions et donc de crédibilité.

Lors de ses travaux, votre commission a poursuivi deux objectifs : renforcer le rôle des élus locaux dans la gestion de ce risque, d'une part, et lever les incertitudes juridiques soulevées par le texte transmis au Sénat, d'autre part.

1. Le renforcement du rôle des élus locaux

Le maintien des activités dans des zones menacées par le recul du trait de côte **suppose la mobilisation de l'État mais également des élus locaux**. Sur le terrain, la réussite de la proposition de loi dépendra de leur capacité à acquérir par préemption des biens menacés puis à les remettre à la disposition des particuliers *via* un bail réel immobilier littoral (BRILi).

¹ Fonds qui serait créé par l'article 13 de la proposition de loi.

Comme le souligne Mme Pascale Got, rapporteur de l'Assemblée nationale, « rien n'est obligatoire : les élus peuvent encore connaître toutes les difficultés possibles et imaginables sur leur territoire, étant entendu que, au bout du compte, ce sont les populations et les acteurs économiques qui seront directement concernés »¹.

Votre commission des lois propose de **renforcer le rôle des élus locaux : les zones d'activité résiliente et temporaire (ZART) seraient issues d'une véritable initiative des territoires et non d'une décision unilatérale de l'autorité préfectorale.**

Concrètement, ces zones seraient créées « *sur proposition d'une collectivité territoriale ou d'un groupement concerné* » (**amendement COM-9**).

De même, il convient d'**inciter les personnes publiques (bailleurs) à utiliser les BRILi** pour remettre certains biens à la disposition des particuliers (preneurs).

Dès lors, votre commission a veillé à **assurer la sécurité juridique des bailleurs mais aussi l'équilibre de leurs relations contractuelles avec les preneurs.**

Elle propose d'interdire toute résiliation unilatérale du BRILi (**amendement COM-16**) pour offrir une plus grande visibilité aux cocontractants², alors que le texte transmis par l'Assemblée nationale offrait une possibilité de résiliation unilatérale aux seuls preneurs.

Votre commission souhaite, en outre, subordonnée à l'accord du bailleur la cession par le preneur de son droit au bail à une tierce personne (**amendement COM-21**)³. Elle a également rappelé que le loyer fixé par le bailleur devait correspondre à la valeur réelle du bien, les personnes publiques ne pouvant pas consentir des libéralités⁴ (**amendement COM-20**).

Enfin, votre commission des lois a précisé l'articulation entre la stratégie nationale de gestion intégrée du trait de côte et les schémas de cohérence territoriale (SCoT) dans une logique de **simplification des procédures d'urbanisme (amendement COM-10)**.

¹ *Compte rendu intégral de l'Assemblée nationale, deuxième séance du jeudi 1^{er} décembre 2016.*

² *En toute hypothèse, les résiliations à l'amiable et les résiliations pour faute d'une des parties resteraient possibles.*

³ *Alors que le texte transmis par l'Assemblée nationale prévoyait, dans cette hypothèse, une simple information du bailleur.*

⁴ *Conseil d'État, 17 mars 1893, Chemins de fer de l'Est.*

2. Des incertitudes juridiques à lever

Bien que cohérent, le texte transmis au Sénat soulève **trois difficultés juridiques** que votre commission des lois propose de lever.

En premier lieu, nos collègues députés ont qualifié **l'article 2 bis** relatif à l'indemnisation des occupants de l'immeuble *Le Signal* de « *disposition interprétative* »¹.

Votre rapporteur pour avis constate cependant que cet article modifierait les critères d'éligibilité au « *fonds Barnier* » et qu'il ne répond pas aux critères de définition d'une « *simple* » disposition interprétative. Dès lors, il apparaît préférable de prévoir, « *en dur* », un **nouveau cas d'éligibilité au « fonds Barnier »** pour permettre l'indemnisation de ces personnes sinistrées (**amendement COM-8**).

En deuxième lieu, votre commission des lois propose de **supprimer l'article 8 bis** relatif au devoir d'information des professionnels de l'immobilier. Si votre rapporteur pour avis partage l'objectif de cette disposition, il rappelle que ces professionnels sont d'ores et déjà soumis à un devoir de conseil et que l'article 8 bis, qui ne traite que du risque de recul du trait de côte, pourrait créer des effets d'*a contrario* non désirés² (**amendement COM-11**).

En dernier lieu, votre commission souhaite **supprimer l'article 10** qui interdirait aux personnes publiques et assimilées d'aliéner les biens de leur domaine privé situés dans une zone d'activité résiliente et temporaire (ZART). Cet article constitue, en effet, une atteinte au droit de propriété des personnes publiques et présente un fort risque d'inconstitutionnalité (**amendement COM-13**).

B. POUR UNE PRISE EN COMPTE DES DIFFICULTÉS D'AMÉNAGEMENT DES LITTORAUX

Le texte transmis au Sénat ne répond pas à une question pourtant fondamentale : comment « *relocaliser* » des logements ou des commerces menacés par le recul du trait de côte dans des communes soumises à la loi « *littoral* » du 3 janvier 1986 ?

En effet, la construction de nouveaux bâtiments dans l'arrière-pays s'avère parfois impossible au regard des contraintes de cette loi, comme le démontre l'exemple du GIP Littoral Aquitain³.

¹ Cf. le commentaire de l'article 2 bis pour plus de précisions sur cette notion.

² Effets « d'*a contrario* » qui consisterait, par exemple, à penser que les agents immobiliers n'ont pas la même obligation d'information concernant les autres risques naturels (inondations, avalanches, etc.).

³ Cf. supra.

Les règles de la « loi littoral » en matière d'urbanisme

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

La notion de continuité est appréciée au cas par cas en fonction des circonstances locales. Concrètement, deux éléments sont pris en compte : la proximité avec un tissu urbanisé dense et l'absence d'éléments de séparation, physiques ou paysagers, entre la parcelle concernée par le projet et le reste de l'urbanisation (routes, reliefs, etc.)¹.

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

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

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

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

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

c) la « *bande littorale des cent mètres²* », qui se caractérise également par un principe d'inconstructibilité, sauf pour les services publics ou activités économiques exigeant la proximité immédiate de l'eau comme les fermes aquacoles ou conchylicoles, les postes de surveillance de plage, etc. (articles L. 121-16 à L. 121-20 du même code) ;

d) les **espaces proches du rivage**, dans lesquels les documents d'urbanisme peuvent prévoir « une extension de l'urbanisation limitée, justifiée et motivée » (articles L. 121-13 à L. 121-15 du code de l'urbanisme). Trois critères cumulatifs sont utilisés pour délimiter ces espaces : covisibilité entre le terrain et la mer, distance par rapport à la mer, caractéristiques de la zone séparant le terrain de la mer³.

¹ Source : « Plaidoyer pour une décentralisation de la loi Littoral : un retour aux origines », op. cit., p. 22.

² Cette distance étant calculée à compter de la limite haute du rivage. Les communes volontaires peuvent également allonger cette bande au-delà de cent mètres (article L. 121-19 du code de l'urbanisme).

³ Conseil d'État, 3 mai 2004, Mme Barrière, n° 251534.

La proposition de loi met en exergue les difficultés soulevées par l'application de la « loi littoral ». Comme le soulignaient nos collègues Odette Herviaux et Jean Bizet, « les collectivités locales ayant une façade littorale rencontrent ainsi des difficultés pour aménager leur territoire. Les élus locaux, qui cherchent à organiser le développement, à la fois pour les populations résidentes et pour mieux accueillir les flux touristiques, sont confrontés à une application abstraite, instable et hétérogène des dispositions de la loi. Ils ont perdu le pouvoir d'impulser une vision sur le bord de mer : au lieu d'être une zone d'aménagement du territoire, le littoral est devenu le terrain d'une confrontation juridictionnelle entre des intérêts divergents »¹.

Vieille de trente ans, la loi du 3 janvier 1986 a rempli l'un de ses objectifs fondamentaux : la préservation de nos littoraux face à un risque de défiguration architecturale et urbaine.

Il ne s'agit pas de la remettre en cause mais de l'adapter aux nouveaux enjeux des espaces littoraux, notamment pour permettre la relocalisation d'activités menacées par le recul du trait de côte. Rappelons, d'ailleurs, que notre ancien collègue Josselin de Rohan déclarait, dès 1986, que « le littoral est une réalité géographique et économique beaucoup plus complexe et diversifiée que ne le laisse supposer le dispositif (de la loi du 3 janvier 1986). Sa gestion s'accommodera difficilement de la rigidité du texte que l'on se propose de lui appliquer »².

À l'initiative de son rapporteur pour avis, votre commission a adopté **l'amendement COM-12 visant à moderniser la « loi littoral »**.

Cet **amendement** permet, tout d'abord, de **déroger au principe de l'urbanisation en continuité pour « relocaliser » des bâtiments** situés dans une zone d'activité résiliente et temporaire (ZART) et menacés par le recul du trait de côte. Il s'agit, pour reprendre l'exemple de la commune de Labenne (Landes), de faciliter la construction d'édifices en direction de l'arrière-pays et d'organiser le repli stratégique des activités et habitations menacées.

Dans la même logique, le même amendement COM-12 vise à **élargir - tout en les encadrant - les exceptions au principe d'urbanisation en continuité**. Les constructions ou installations liées aux activités agricoles, forestières ou aux cultures marines pourraient y déroger, même lorsqu'elles ne sont pas incompatibles avec le voisinage de zones habitées.

En outre, le même amendement COM-12 précise que le principe d'urbanisation en continuité ne fait **pas obstacle à la réalisation d'annexes** aux constructions existantes (abris de jardin, garages, etc.), contrairement à

¹ « Plaidoyer pour une décentralisation de la loi Littoral : un retour aux origines », op. cit., p. 9.

² Rapport n° 191 (1985-1986) fait au nom de la commission des affaires économiques et du plan sur le projet de loi relatif à l'aménagement, la protection et la mise en valeur du littoral, p. 10, consultable à l'adresse suivante : https://www.senat.fr/rap/1985-1986/i1985_1986_0191_01.pdf.

l'état actuel de la jurisprudence¹. Cette disposition vise à aligner les espaces littoraux sur les territoires de montagne, où la construction de telles annexes est permise par l'article 20 A du projet de loi de modernisation, de développement et de protection des territoires de montagne².

Enfin, l'amendement COM-12 autorise le **comblement des « dents creuses » dans les hameaux existants** afin de permettre leur densification et d'éviter la création de nouveaux hameaux ainsi que la consommation d'espaces naturels et agricoles. Cet amendement reprend la proposition n° 3 de nos collègues Odette Herviaux et Jean Bizet³ ainsi que l'un des axes de réflexion du groupe de travail sur la simplification législative du droit de l'urbanisme, de la construction et des sols⁴.

L'ensemble de ces mesures serait strictement encadré pour éviter tout excès. Seraient ainsi prévus : l'accord du préfet, l'avis de la commission départementale de la nature, des paysages et des sites (CDNPS) et la nécessité de modifier le zonage des documents d'urbanisme, qui pourraient être révisés *via* une procédure simplifiée).

De même, cet amendement ne modifierait pas le régime applicable à la bande des cent mètres et aux espaces proches du rivage.

* *
*

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

¹ Cour administrative d'appel de Nantes, 28 octobre 2011, commune de Pont-l'Abbé, n° 10NT00838.

² Cet article du projet de loi « montagne » a été adopté conforme par le Sénat lors de la première lecture (vote du 14 décembre 2016). Cf., pour plus de précisions, l'avis n° 182 (2016-2017) de notre collègue Jean-Pierre Vial fait au nom de la commission des lois du Sénat, p. 79. Ce rapport est consultable à l'adresse suivante : <http://www.senat.fr/rap/a16-182/a16-1821.pdf>.

³ « Plaidoyer pour une décentralisation de la loi Littoral : un retour aux origines », op. cit.

⁴ Rapport d'information du Sénat n° 720 (2015-2016) de nos collègues François Calvet et Marc Daunis, fait au nom de la délégation aux collectivités territoriales et à la décentralisation, p. 101. Ce rapport est consultable à l'adresse suivante : <http://www.senat.fr/rap/r15-720-1/r15-720-11.pdf>.

EXAMEN DES ARTICLES

CHAPITRE II IDENTIFIER LE RISQUE DE REcul DU TRAIT DE CÔTE

Article 2 bis

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

L'article 2 *bis* de la proposition de loi tend à instaurer un **dispositif transitoire d'indemnisation** lorsqu'une **interdiction définitive d'habiter ou d'occuper un bâtiment** a été prise en raison du risque de recul du trait de côte et que les faits se sont déroulés avant le 1^{er} janvier 2017.

Il résulte de l'adoption d'un amendement de notre collègue députée Pascale Got, rapporteur, par la commission du développement durable et de l'aménagement du territoire de l'Assemblée nationale. Cette disposition a ensuite été entièrement réécrite en séance, toujours à l'initiative de Mme Pascale Got¹, dont l'amendement a été sous-amendé par le Gouvernement².

Cet article concerne, plus particulièrement, **l'immeuble *Le Signal* situé à Soulac-sur-Mer (Gironde)**. Il revêtirait, d'après son dernier alinéa, un caractère **interprétatif** et s'appliquerait aux procédures judiciaires et administratives en cours.

1. L'immeuble *Le Signal* : une affaire toujours en cours

Cet immeuble a été construit en 1967 et compte **soixante-dix-huit logements**. Durement affecté par l'érosion des sols, il se situe aujourd'hui à seize mètres du rivage, contre deux cent mètres lors de sa construction.

¹ Cette réécriture a été proposée afin de mieux articuler le présent article avec l'article 13 de la proposition de loi.

² Par ce sous-amendement, le Gouvernement a souhaité limiter cette indemnisation à 75 % de la valeur du bien estimée sans prendre en compte le risque (Cf. infra).

Immeuble *Le Signal*



Source : Jean-Pierre Muller - AFP

Le Signal a été placé dans une « zone rouge », inconstructible, par le plan de prévention des risques naturels prévisibles (PPRNP)¹ le 28 juin 2004. **En 2014, des arrêtés de péril imminent ont été pris par le maire pour restreindre l'accès à l'immeuble puis interdire d'y habiter².**

Conformément au droit commun de la police du « péril imminent », le propriétaire est tenu d'assurer le relogement des occupants dans un hébergement décent correspondant à leurs besoins³. Aucune indemnité n'est prévue pour les propriétaires.

Les occupants du *Signal* ont sollicité l'appui du fonds de prévention des risques naturels majeurs (FPRNM), dit « fonds Barnier ».

Cette demande a été refusée par l'administration.

Le fonds permet d'indemniser des acquisitions amiables ou les expropriations pour cause d'utilité publique lorsque deux conditions sont réunies (articles L. 561-1 et L. 561-3 du code de l'environnement) :

- l'existence d'un risque naturel prévisible, comme les « mouvements de terrain », ce qui était le cas en espèce ;

- une menace grave à la vie humaine, condition que l'administration n'a pas considéré remplie.

¹ Cf. le commentaire de l'article 3 de la proposition de loi pour plus de précisions sur ce document.

² Sur le fondement des articles L. 511-1 à L. 511-6 du code de la construction et de l'habitation.

³ Article L. 521-3-1 du code de la construction et de l'habitation.

Le « fonds Barnier »

Ce fonds a été créé par la loi n° 95-101 du 2 février 1995¹ et est aujourd'hui régi par l'article L. 561-3 du code de l'environnement.

Il est financé par un prélèvement de 12 % sur le produit des primes d'assurance ou cotisations additionnelles relatives à la garantie contre le risque de catastrophes naturelles. En 2015, ses recettes se sont élevées à 204,86 millions d'euros et ses dépenses à 123,4 millions d'euros.

Le fonds est compétent pour financer :

- les indemnités versées aux **personnes** dont le bien a été **exproprié** pour cause d'utilité publique (Cf. *supra*) ;

- les **dépenses de prévention** liées aux évacuations temporaires et au relogement des personnes exposées. Comme l'a précisé M. Michel Barnier lors des débats parlementaires, « *il s'agit non pas d'évacuer définitivement les populations en les expropriant, mais de les évacuer temporairement en ne laissant pas le coût de cette évacuation temporaire à la seule charge de la commune qui peut être quelquefois, en zone de montagne ou en zone inondable, une toute petite commune* »² ;

- diverses autres mesures de prévention comme l'**acquisition amiable d'un bien exposé à un risque naturel lorsque des vies humaines sont gravement menacées**, les opérations de reconnaissance des cavités souterraines, les campagnes d'information, etc.

En 2009, la **Cour des comptes s'est inquiétée des perspectives du « fonds Barnier »** : « *depuis 2002, pratiquement tous les ans de nouvelles décisions du législateur ont élargi le champ des opérations susceptibles d'être financées par le fonds. Cela nuit à la cohérence et à la clarté de ses interventions* »³. D'après les informations recueillies par votre rapporteur pour avis, la Cour devrait prochainement consacrer un nouveau rapport à cette problématique.

L'impossibilité d'avoir recours au « fonds Barnier » a été confirmée en première instance puis par la cour administrative d'appel de Bordeaux.

D'après cette dernière, « *la bonne connaissance scientifique (...) de ce phénomène naturel (d'érosion), dont l'évolution régulière a pu être observée depuis près d'un demi-siècle et de manière accentuée depuis la tempête Xynthia, a permis l'édiction de mesures (...), telles que la mise en place d'un dispositif de surveillance, d'alerte, d'évacuation des résidents de l'immeuble et d'un périmètre de sécurité (...). Dans ces conditions, le risque de submersion marine qui pèse sur l'immeuble du Signal ne pouvait (...) être regardé comme menaçant gravement des vies humaines* », ce qui exclut la mise en œuvre du « fonds Barnier »⁴.

L'affaire du Signal a été portée devant le Conseil d'État, qui n'a pas encore statué. Une première audience s'est déroulée fin novembre dernier et une décision devrait être rendue dans trois à six mois.

¹ Loi relative au renforcement de la protection de l'environnement.

² Compte rendu intégral Sénat, séance du 27 avril 1999.

³ Cour des comptes, « L'État face à la gestion des risques naturels : feux de forêt et inondations », février 2009, p. 651 (<http://www.ccomptes.fr/>).

⁴ Cour administrative d'appel de Bordeaux, 9 février 2016, Syndicat secondaire Le Signal, n° 14BX03289.

2. Une disposition interprétative pour permettre l'indemnisation par le « fonds Barnier » des occupants du Signal

L'article 2 *bis* de la proposition de loi prévoit le recours au « fonds Barnier » lorsqu'une interdiction définitive d'habiter ou d'occuper un bâtiment a été prise (arrêté de péril) face à un risque de recul du trait de côte.

Cette indemnité s'élèverait à 75 % de la valeur estimative du bien, sans prendre en compte le risque précité.

D'un point de vue calendaire, deux conditions seraient posées :

- les faits justifiant l'interdiction d'habiter ou d'occuper l'immeuble sont intervenus avant le 1^{er} janvier 2017 ;

- cette indemnisation serait ouverte « jusqu'à l'entrée en vigueur d'une disposition législative prenant en compte ce risque (de recul du trait de côte) ». Au regard de l'article 13 de la proposition de loi, cette date pourrait être le 1^{er} janvier 2022, soit la date d'entrée en vigueur du fonds d'adaptation au recul du trait de côte.

Le présent article revêtirait un « caractère interprétatif » et s'appliquerait aux procédures en cours. D'après Mme Pascale Got, rapporteur, il ne « nécessite pas une étude d'impact puisqu'un seul bien sur le territoire national est concerné » (l'immeuble du Signal)¹.

3. La position de votre commission

Lors des débats devant l'Assemblée nationale, cette disposition a été présentée comme « interprétative », ce que précise d'ailleurs le dernier alinéa de l'article 2 *bis*.

Les dispositions interprétatives

Peu fréquentes, les dispositions interprétatives permettent de clarifier des textes de loi déjà adoptés et d'imposer cette interprétation à la jurisprudence.

Qualifiées de « *super-rétroactivité* » par le professeur Nicolas Molfessis, les mesures interprétatives ont « pour finalité de restaurer la signification méconnue ou controversée de la loi première (...). Ce qu'elles déclarent, c'est le sens de la loi »².

En somme, les lois interprétatives « n'innovent en rien, mais se bornent à reconnaître le droit préexistant (...). Elles ne sont que l'occasion d'une prise de conscience d'une jurisprudence antérieure, non conforme à la règle de droit et d'un revirement de cette jurisprudence »³.

La Cour de cassation applique des dispositions interprétatives lorsqu'elles « se bornent à reconnaître, sans rien innover, un droit préexistant qu'une définition imparfaite a rendu susceptible de controverses »⁴.

Les dispositions interprétatives se distinguent des lois de validation, qui permettent de « valider » un acte administratif qui risque d'être déclaré illégal par le juge.

¹ *Compte rendu intégral de l'Assemblée nationale, deuxième séance du jeudi 1^{er} décembre 2016.*

² « La notion de loi interprétative », *Revue RTDciv.*, Dalloz, 2002, p. 599.

³ « La loi interprétative est-elle une loi rétroactive ? », *Jean-Pierre Blatter, AJDI*, 2003, p. 157.

⁴ *Cour de cassation, 27 février 2002, Mlle de X, n° 00-17.902.*

Votre rapporteur pour avis constate que l'article 2 bis ne correspond en aucun cas à une disposition interprétative.

En effet, il ne se borne pas à « reconnaître, sans rien innover, un droit préexistant ». À l'inverse, il tend à modifier les critères d'éligibilité au « fonds Barnier » en permettant à ce dernier de financer, par dérogation à l'article L. 561-1 du code de l'environnement, des indemnités même en l'absence de menaces graves à la vie humaine. Il prévoit, en outre, une indemnisation limitée à 75 % de la valeur du bien, cette dernière étant estimée sans prendre en compte le risque. Cette méthode d'évaluation ne correspond à aucune des indemnisations versées par le « fonds Barnier » en l'état du droit¹.

Dans ce contexte, deux solutions sont envisageables :

- supprimer l'article 2 bis, ce qui ne permettrait pas de régler le problème concret rencontré par les propriétaires et locataires du *Signal* ;

- prévoir un nouveau cas d'éligibilité au « fonds Barnier », tout en l'encadrant afin de ne pas remettre en cause l'équilibre financier de cet instrument.

Votre commission privilégie cette seconde solution (amendement COM-8).

Le « fonds Barnier » pourrait ainsi financer les indemnités allouées aux propriétaires et aux locataires d'un bien immobilier ayant fait l'objet d'une interdiction définitive d'habiter ou d'occuper les lieux. Deux conditions devraient être remplies : cette évacuation a été décidée en raison du risque de recul du trait de côte et pour des faits intervenus avant le 1^{er} janvier 2017.

Conformément au texte adopté par l'Assemblée nationale, le montant maximal de cette indemnité serait fixé à 75 % de la valeur du bien, valeur estimée sans prendre en compte le risque.

Cette disposition ne remettrait pas en cause l'autorité de la chose jugée dans la mesure où elle créerait une nouvelle hypothèse *ad hoc* d'indemnisation, sur laquelle le juge ne s'est pas encore prononcé.

Votre rapporteur pour avis invite le Gouvernement à présenter une étude d'impact de cette mesure d'ici la séance publique et à préciser ses conséquences sur l'équilibre financier du « fonds Barnier ».

Sous réserve de l'adoption de son amendement, votre commission a donné un avis favorable à l'adoption de l'article 2 bis.

¹ Cf., pour plus de précisions, le rapport sur la gestion du fonds de prévention des risques naturels majeurs, annexe au projet de loi de finances pour 2017, consultable à l'adresse suivante : (www.performance-publique.budget.gouv.fr/).

Article 3

(art. L. 562-1 du code de l'environnement)

**Création de zones d'activité résiliente et temporaire (ZART)
et de zones de mobilité du trait de côte (ZMTC)**

L'article 3 de la proposition de loi vise à créer des **zones d'activité résiliente et temporaire (ZART)** et des **zones de mobilité du trait de côte (ZMTC)** au sein des plans de prévention des risques naturels prévisibles (PPRNP). Il tend également à préciser que les mouvements de terrain, « *y compris côtier* », font partie des risques naturels couverts par les plans de prévention.

Tout en approuvant le principe de cet article, votre commission propose de le simplifier et de préciser le rôle des collectivités territoriales et de leurs groupements dans la création des ZART.

1. Les plans de prévention des risques naturels prévisibles

L'article L. 562-1 du code de l'environnement dresse une liste non exhaustive des **risques naturels prévisibles** (inondations, mouvements de terrain, avalanches, incendies de forêts, *etc.*). Des plans de prévention ont également été créés par la loi n° 95-101 du 2 février 1995¹ pour maîtriser l'aménagement des zones exposées à ce type de risques.

Ces **plans de prévention des risques naturels prévisibles (PPRNP)** sont élaborés par le préfet, après enquête publique et en concertation avec les collectivités territoriales et les établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) concernés². Annexés aux plans locaux d'urbanisme (PLU), les plans de prévention valent servitudes d'utilité publique³ et **s'imposent directement aux autorisations d'occupation des sols** (permis de construire, déclarations préalables, *etc.*).

Une personne publique ou privée ne respectant pas les dispositions d'un PPRNP est passible d'une amende comprise entre 1 200 euros et un montant « *plafond* » qui ne peut excéder, selon les cas, 6 000 euros par mètre carré de surfaces construites ou 300 000 euros. Une peine d'emprisonnement de six mois est prévue en cas de récidive.

¹ Loi relative au renforcement de la protection de l'environnement, dite « loi Barnier ».

² Article L. 562-3 du code de l'environnement.

³ Article L. 562-4 du code de l'environnement.

Les plans de prévention distinguent **deux catégories de zones** en fonction de l'intensité du risque¹ :

a) **des zones exposées aux risques** (« *zones de danger* » ou « *zones rouges* ») dans lesquelles les constructions peuvent être autorisées sous certaines conditions, voire interdites, « *notamment afin de ne pas aggraver le risque pour les vies humaines* » ;

b) **des zones qui ne sont pas directement exposées aux risques** (« *zones de précaution* » ou « *zones bleues* ») mais dans lesquelles de telles prescriptions ou interdictions peuvent être prévues si des constructions sont susceptibles « *d'aggraver des risques ou d'en provoquer de nouveaux* ».

À l'intérieur des zones rouges et bleues, les plans de prévention des risques naturels prévisibles (PPRNP) peuvent également imposer aux collectivités publiques des « *mesures de prévention, de protection et de sauvegarde* » et des « *mesures relatives à l'aménagement, l'utilisation ou l'exploitation des constructions* ». À titre d'exemple, les plans de prévention peuvent définir des règles applicables aux infrastructures publiques pour faciliter l'intervention des secours ou imposer la réalisation de travaux de mise en sécurité aux particuliers.

En règle générale, les personnes publiques ou privées disposent d'un délai de cinq ans pour exécuter ces mesures d'adaptation. Ce délai peut toutefois être réduit en cas d'urgence. S'ils ne sont pas réalisés dans le délai imparti, les travaux peuvent être exécutés d'office par le préfet, aux frais du propriétaire, de l'exploitant ou de l'utilisateur du bien.

Les prescriptions prévues dans les plans de prévention ne donnent **pas lieu à indemnisation**², sauf lorsque le propriétaire supporte « *une charge spéciale et exorbitante hors de proportion avec l'objectif d'intérêt général poursuivi* »³.

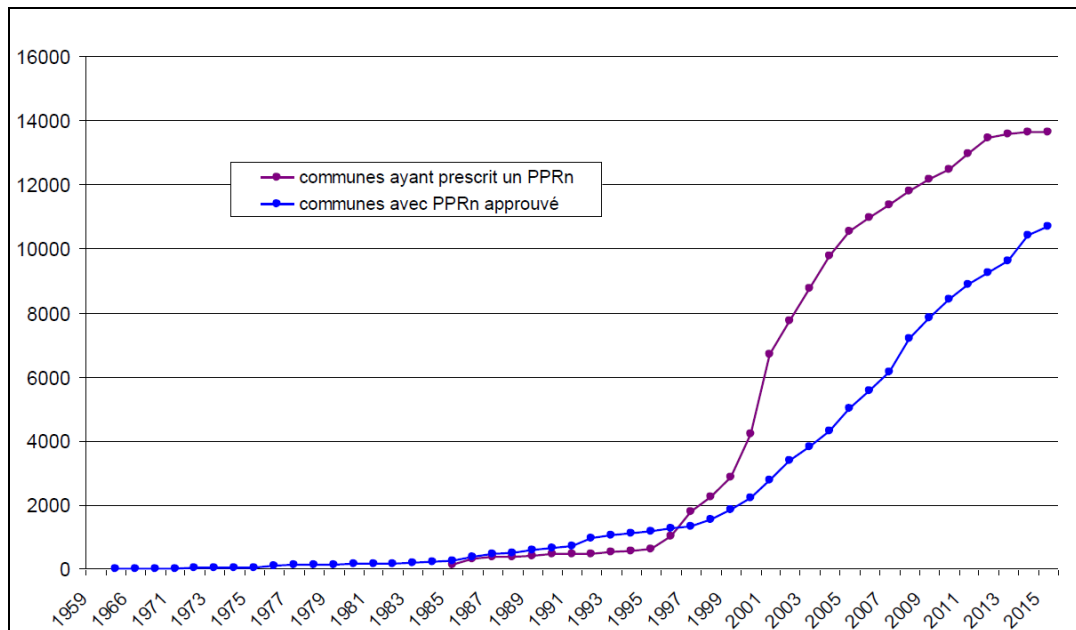
Lorsque l'urgence le nécessite, le préfet peut rendre opposable un projet non définitif de PPRNP, après consultation des maires concernés (*procédure d'application anticipée*).

¹ Article L. 562-1 du code de l'environnement.

² Cour administrative d'appel de Nancy, 10 avril 2003, Société Le Nid, n° 97NC02711.

³ Conseil d'État, 29 décembre 2004, Société d'aménagement des coteaux de Saint-Blaine, n° 257804.

Communes couvertes par un PPRNP



Source : rapport sur la gestion du fonds de prévention des risques naturels majeurs, annexe au projet de loi de finances pour 2017, p. 19 (www.performance-publique.budget.gouv.fr/)

Les plans de prévention des risques naturels prévisibles : l'exemple de la Charente-Maritime

La Charente-Maritime est couverte par **dix plans de prévention**. Ils concernent, respectivement, l'estuaire de la Charente, l'île d'Oléron, l'île-de-Ré, la presqu'île d'Arvert, Saint-Savinien-sur-Charente, Saintes, La Boutonne, La Seugne, « Charante-amont » et « Charante-aval ».

Le plan de prévention de la commune de **Saint-Savinien-sur-Charente** a été approuvé par un arrêté préfectoral du 9 novembre 2001. Il comprend quatre documents : une note de présentation et trois cartes règlementaires définissant les différents zonages.

Il concerne deux types de risques naturels : **l'inondation par débordement de la Charente** et **les mouvements de terrain liés à la présence de carrières souterraines abandonnées et de falaises**.

Huit catégories de zones sont prévues en fonction du risque naturel constaté.

À titre d'exemple, la « **zone 1** » - qui correspond au centre urbain de la commune - est exposée à un **aléa fort d'inondation**. Il est interdit d'y construire des « établissements ou activités ayant vocation à héberger à titre temporaire ou permanent un nombre important de personnes, notamment les hôpitaux, les hôtels et les écoles ».

La « **zone 8** » - située en dehors des espaces non urbains - est exposée à un **aléa fort de mouvements de terrain**. « Les constructions, remblais, déblais, travaux et installations de quelque nature » sont interdits, à l'exception des « travaux d'entretien et de gestion normaux des biens et activités implantés antérieurement à l'approbation du plan de prévention ».

Source : Préfecture de Charente-Maritime (www.charente-maritime.gouv.fr)

2. Les zones d'activité résiliente et temporaire (ZART) et les zones de mobilité du trait de côte (ZMTC)

L'article 3 de la proposition de loi tend tout d'abord à préciser que **les plans de prévention couvrent « les mouvements de terrain, y compris côtiers »**, alors, qu'en l'état du droit, l'article L. 562-1 du code de l'environnement se borne à mentionner « *les mouvements de terrain* ».

Cette disposition pourrait être considérée comme satisfaite par le droit en vigueur, une circulaire de 2006 évoquant déjà les risques liés à « *l'érosion côtière* »¹.

D'après Mme Pascale Got, rapporteur de la commission du développement durable et de l'aménagement du territoire de l'Assemblée nationale, « *il s'agit d'une simple précision, destinée à éviter toute interprétation restrictive du champ des plans de prévention des risques naturels prévisibles et à assurer la cohérence avec le dispositif d'ensemble* »².

De manière plus substantielle, l'article 3 propose de créer **deux nouvelles zones au sein des plans de prévention**³ :

a) les zones de mobilité du trait de côte (ZMTC), particulièrement vulnérables au risque de recul du trait de côte et dans lesquelles tout ouvrage, construction ou aménagement pourrait être interdit.

Des équipements de défense contre la mer (digues, murs de pierres, etc.) pourraient toutefois être construits, dans les conditions prévues par le plan de prévention, par des personnes privées, des collectivités territoriales, des établissements publics de coopération intercommunale et des syndicats mixtes. De même, des « *aménagement de culture marine* » pourraient être réalisés.

De fait, les ZMTC seraient régies par des **dispositions comparables à celles des « zones rouges »** (interdiction de construction, sauf exceptions prévues par le plan de prévention).

En séance publique, l'Assemblée nationale a adopté, avec un avis de sagesse de Mme le rapporteur et un avis défavorable du Gouvernement, un amendement de notre collègue députée Viviane Le Dissez (groupe socialiste, écologiste et républicain) pour autoriser des constructions nouvelles dans les ZMTC. Votre rapporteur pour avis a toutefois des difficultés à appréhender la portée concrète de cette disposition qui vise, selon son auteur, « *à simplifier la procédure de création des zones de préemption propres au profit du Conservatoire du littoral* » ;

¹ Circulaire interministérielle du 20 juillet 2006 relative à la protection de l'environnement littoral.

² Rapport n° 4241 du 23 novembre 2016, p. 43, consultable à l'adresse suivante : <http://www.assemblee-nationale.fr/14/pdf/rapports/r4241.pdf>.

³ Ces deux zones s'ajouteraient ainsi aux zones « rouges » exposées aux risques et aux zones « bleues » qui ne sont pas directement exposées aux risques.

b) les zones d'activité résiliente et temporaire (ZART), dans lesquelles ce risque de recul du trait de côte existerait mais où des mesures d'adaptation paraîtraient possibles.

À l'intérieur des ZART, les plans de prévention évalueraient le risque et fixeraient la durée pendant laquelle des constructions, aménagements ou exploitations pourraient être implantés, déplacés ou utilisés. Ils détermineraient, en outre, les conditions d'autorisation de constructions nouvelles¹.

Les ZART constitueraient donc des **espaces intermédiaires entre les « zones rouges », d'une part, et les « zones bleues », d'autre part.**

Selon Mme Pascale Got, rapporteur de l'Assemblée nationale, les ZART *« ne créent pas artificiellement un nouveau zonage se superposant aux autres, mais permettent de mieux délimiter, à partir des zones rouges, inconstructibles, et bleues, des aires où le maintien d'une activité est possible en dépit du risque de recul, occurrence certaine mais dont le terme – lui – ne peut être déterminé avec certitude »*².

Des dispositifs juridiques spécifiques s'appliqueraient dans les ZART : interdiction pour les personnes publiques de céder leurs biens privés (article 10), régime de préemption adapté (article 11) et possibilité de conclure des baux réels immobilier littoraux (BRILi, article 12)³.

En toute hypothèse, la création d'une ZMTC ou d'une ZART serait **subordonnée à l'absence d'exposition directe à un autre risque.** Il s'agit, par exemple, d'éviter le maintien d'activités sur des zones qui subiraient un recul du trait de côte mais également des mouvements de terrain importants.

Enfin, l'Assemblée nationale a prévu, à l'initiative de Mme Pascale Got, rapporteur, une mesure transitoire⁴ : un plan de prévention des risques naturels prévisibles (PPRNP) en cours d'élaboration devrait prendre en compte la stratégie locale de gestion intégrée du trait de côte⁵.

3. La position de votre commission

Les zones d'activité résiliente et temporaire (ZART) constituent le **dispositif pivot de la proposition de loi.** Il présente un intérêt certain, notamment pour organiser de manière cohérente le repli stratégique des activités menacées par le recul du trait de côte.

Votre rapporteur pour avis rappelle toutefois que les plans de prévention des risques naturels prévisibles (PPRNP) offrent déjà de

¹ L'ensemble de ces dispositions s'imposant aux permis de construire (Cf. les développements précédents sur les conséquences des plans de prévention en matière d'urbanisme).

² Rapport n° 4241 précité du 23 novembre 2016, p. 45.

³ Cf. l'exposé général pour plus de précisions sur l'ensemble de ce dispositif.

⁴ Amendement adopté en séance publique avec un avis favorable du Gouvernement.

⁵ Conformément à l'article 1^{er} de la proposition de loi, cette stratégie pourrait notamment proposer la création ou la modification d'une zone d'activité résiliente et temporaire.

nombreuses possibilités d'adaptation. À titre d'exemple, même si un espace est classé en « zone rouge », des bâtiments peuvent y être construits si le plan prévoit de telles exceptions à la règle de l'inconstructibilité¹.

Par son **amendement COM-9**, votre commission propose que les **ZART soient le fruit d'une véritable initiative locale et non d'une décision unilatérale de l'autorité préfectorale**. Les ZART seraient ainsi créées « sur proposition d'une collectivité territoriale ou d'un groupement concerné ».

Cette disposition correspond d'ailleurs à une volonté exprimée par Mme Pascale Got, rapporteur de l'Assemblée nationale : « rien n'est obligatoire : les élus peuvent encore connaître toutes les difficultés possibles et imaginables sur leur territoire, étant entendu que, au bout du compte, ce sont les populations et les acteurs économiques qui seront directement concernés »².

En outre, le **même amendement COM-9** précise que les plans de prévention des risques naturels prévisibles pourraient fixer des **prescriptions concernant la réalisation, l'utilisation, l'exploitation et le déplacement des différentes constructions au sein de la ZART**. Il prévoit également la possibilité d'interdire les constructions à l'intérieur de cette zone, ce qui permet de supprimer la notion de « zone de mobilité du trait de côte » (ZMTC), trop complexe et insuffisamment définie.

Votre commission propose, par ailleurs, de **revoir l'articulation entre le recul du trait de côte et les autres risques naturels afin de permettre plus de souplesse et d'adaptation aux situations locales** : le plan de prévention des risques naturels prévisibles devrait s'assurer de la compatibilité entre la création de la ZART, d'une part, et la gestion des autres risques naturels, d'autre part³.

L'**amendement COM-9** précité prévoit également diverses coordinations au sein du code de l'environnement pour préciser que l'État pourrait définir des **mesures de prévention et prescrire la réalisation de travaux au sein des ZART**⁴.

Il supprime, enfin, des dispositions déjà satisfaites par le droit en vigueur comme la précision sur les personnes publiques ou privées pouvant construire des ouvrages de protection contre la mer.

Sous réserve de l'adoption de son amendement, votre commission a donné un **avis favorable** à l'adoption de l'article 3.

¹ Cf. supra et l'exemple de Saint-Savinien-sur-Charente.

² Compte rendu intégral de l'Assemblée nationale, deuxième séance du jeudi 1^{er} décembre 2016.

³ Alors que le texte adopté par l'Assemblée nationale interdisait la création des zones d'activité résiliente et temporaire dans les zones directement exposées à un autre risque naturel, formulation qui apparaissait très restrictive.

⁴ Disposition qui reprend le droit applicable dans les zones rouges et bleues du plan de prévention des risques naturels prévisibles.

Article 5

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

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

L'article 5 de la proposition de loi prévoit que le préfet porte à la connaissance des communes ou de leurs groupements compétents en matière d'urbanisme un document récapitulatif des informations relatives aux risques naturels recensés sur leur territoire.

Il compléterait un mécanisme d'information déjà existant (article L. 132-2 du code de l'urbanisme) et ne concernerait pas uniquement le recul du trait de côte mais l'ensemble des risques naturels prévisibles (inondations, mouvements de terrain, avalanches, feux de forêts, etc.).

1. Le dispositif d'information en vigueur

L'État a pour mission de veiller à la prévention des risques naturels prévisibles¹.

Conformément à l'article L. 132-2 du code de l'urbanisme, il « porte à la connaissance » des communes ou de leurs groupements compétents en matière d'urbanisme :

- le cadre législatif et réglementaire à respecter ;
- les projets urbanistiques en cours d'élaboration ou existants sur le périmètre concerné ;
- l'ensemble des études techniques dont le préfet dispose et qui s'avèrent nécessaires à l'exercice de leur compétence en matière d'urbanisme.

La liste des documents devant être transmis est précisée par l'article R. 132-1 du code de l'urbanisme qui mentionne, notamment, « les études en matière de prévention des risques et de protection de l'environnement »².

Tout retard ou omission dans la communication de ces informations est sans effet sur les procédures d'urbanisme engagées par les communes ou leurs groupements³.

Le Conseil d'État a toutefois reconnu la responsabilité pour faute de l'État dans une affaire où les informations avaient été transmises de manière lacunaire⁴.

¹ Article L. 132-1 du code de l'urbanisme, par renvoi à l'article L. 101-2 du même code.

² Une circulaire de 2001 confirme d'ailleurs ce point en évoquant la transmission « des études (dont le préfet dispose) en matière de prévention des risques ou de protection de l'environnement ». Cf. la circulaire du 6 septembre 2001 relative au rôle de l'État dans la relance de la planification.

³ Article L. 132-2 du code de l'urbanisme.

⁴ Conseil d'État, 21 juin 2000, Ministre de l'équipement c/ commune de Roquebrune-Cap-Martin, n° 202058.

2. Le dispositif adopté par l'Assemblée nationale

L'article 5 propose de **compléter le dispositif d'information de l'article L. 132-2 du code de l'urbanisme** en prévoyant, parmi les études techniques transmises par l'État aux communes ou à leurs groupements, « *un document récapitulant les informations sur les caractéristiques, l'intensité et la probabilité de survenance des risques naturels existants sur le territoire concerné* ».

D'après Mme Pascale Got, rapporteur de la commission du développement durable et de l'aménagement du territoire de l'Assemblée nationale, ce dispositif porterait uniquement « *sur les études techniques dont l'autorité administrative dispose et ne prévoit pas de répondre à des demandes d'élaboration de documents à créer* »¹.

Votre commission a donné un **avis favorable** à l'adoption de l'article 5.

Article 5 bis

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

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

L'article 5 *bis* de la proposition de loi tend à imposer des **obligations d'information envers le preneur d'un bien situé dans une zone d'activité résiliente et temporaire (ZART)**.

Il résulte de l'adoption d'un amendement de Mme Pascale Got, rapporteur, par la commission du développement durable et de l'aménagement du territoire de l'Assemblée nationale.

Cette disposition serait **complétée par l'article 8 bis**, qui concerne plus spécifiquement les obligations des professionnels de l'immobilier en amont de la signature de la promesse de vente ou du bail de location.

1. Les dispositifs d'information existants

Toute personne a le droit d'accéder aux informations à caractère environnemental détenues par les autorités publiques (article L. 124-1 du code de l'environnement)².

S'agissant, plus précisément, des **risques naturels prévisibles, deux mécanismes** d'information sont mis en œuvre.

En premier lieu, lorsque la commune est concernée par un plan de prévention des risques naturels prévisibles (PPRNP), **le maire informe la population au moins tous les deux ans** des caractéristiques des risques, des mesures de prévention prises, des modalités d'alerte, de l'organisation des

¹ Rapport n° 4241 du 23 novembre 2016, p. 49, consultable à l'adresse suivante : <http://www.assemblee-nationale.fr/14/pdf/rapports/r4241.pdf>.

² Le droit d'accès aux documents administratifs s'applique alors, dans les conditions fixées par le code des relations entre le public et l'administration.

secours et des dispositifs d'assurance. Cette information est délivrée au cours de réunions publiques ou par « *tout autre moyen approprié* » (article L. 125-2 du code de l'environnement).

En second lieu, **les acquéreurs ou les locataires de biens situés dans les zones les plus sensibles du plan de prévention doivent être informés par le vendeur ou le bailleur** de l'existence de risques naturels. Le périmètre de ces zones « *d'information renforcée* » est fixé par arrêté préfectoral, pris après évaluation de l'intensité du risque commune par commune¹ (article L. 125-5 du code de l'environnement).

En l'état du droit, un **dossier de diagnostic technique** figure dans la **promesse de vente** et présente un état des risques naturels et technologiques établi moins de six mois avant la signature de l'acte (articles L. 271-1 à L. 276-6 du code de la construction et l'habitation). Un « *formulaire type* » de cet état des risques est défini par arrêté ministériel².

Dans le cas d'une location, le dossier de diagnostic technique est **annexé au bail** lors de sa signature ou de son renouvellement (article 3-3 de la loi n° 89-462 du 6 juillet 1989³). Ce dossier est également joint aux baux commerciaux (article L. 125-5 du code de l'environnement).

Par ailleurs, les acquéreurs ou les locataires sont informés des sinistres ayant donné lieu à indemnisation et survenus alors que les vendeurs ou les bailleurs étaient déjà propriétaires du bien. Lors d'une vente, cette information est précisée dans l'acte authentique.

Si ces obligations d'information ne sont pas respectées, le juge peut annuler le contrat ou diminuer le prix de vente ou le montant des loyers⁴.

2. Une information complémentaire pour les acquéreurs et les locataires

L'article 5 *bis* propose de **compléter ce dispositif d'information des acquéreurs et des locataires dans l'hypothèse où le bien serait situé dans une zone d'activité résiliente et temporaire (ZART)⁵.**

¹ Cf., à titre d'exemple, l'arrêté du 18 décembre 2013 du préfet du Val-d'Oise classant la commune de Bessancourt dans ce périmètre d'information renforcée. Cet arrêté est consultable à l'adresse suivante : www.val-doise.gouv.fr.

² Ce formulaire, défini par un arrêté du ministre de l'écologie et du développement durable du 13 octobre 2005, est consultable à l'adresse suivante : <http://www.vosges.gouv.fr/content/download/2386/14957/file/formulaireEtatRisqueNaturelTechnologique.pdf>.

³ Loi tendant à améliorer les rapports locatifs et portant modification de la loi n° 86-1290 du 23 décembre 1986.

⁴ Cf., les exemples de biens situés sur un terrain submersible ou exposé aux chutes de pierres. Cour d'appel de Besançon, 16 novembre 2004, M. Prada, n° 02-01950, et Cour de cassation, 22 février 1995, Commune de Culoz, n° 93-14400.

⁵ La création de ces zones étant proposée à l'article 3 du texte transmis au Sénat.

Le dossier de diagnostic technique annexé à la promesse de vente ou au bail préciserait la durée pendant laquelle les constructions, ouvrages, aménagements ou exploitations pourront être réalisés, utilisés et exploités au sein de la ZART. Dans le cas contraire, le juge pourrait annuler la transaction ou réduire son prix.

Cette obligation d'information paraît cohérente avec l'objectif de prévention et d'adaptation face au risque de recul du trait de côte.

Sa mise en œuvre ne semble pas soulever de difficulté : il suffirait, pour l'administration, de modifier le « *formulaire type* » de l'état des risques naturels et, pour les vendeurs ou bailleurs, de se reporter au plan de prévention des risques naturels prévisibles (PPRNP)¹.

Au bénéfice de ces observations, votre commission a donné un **avis favorable** à l'adoption de l'article 5 *bis*.

Article 7

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

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

L'article 7 de la proposition de loi tend à **préciser l'articulation entre la stratégie nationale de gestion du trait de côte², d'une part, et les documents d'urbanisme, d'autre part.**

Il s'inscrit dans le prolongement de l'article 159 de la loi n° 2016-1087 du 8 août 2016³, dite « *loi biodiversité* ».

1. Une première articulation avec les SRADDET et les SAR lors de la « *loi biodiversité* »

Depuis la loi n° 2016-1087 précitée, le schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires (**SRADDET**) ou les schémas d'aménagement régionaux (**SAR**) valant schémas de mise en valeur de la mer « *peuvent fixer des objectifs de moyen et long termes en matière de gestion du trait de côte* ».

Le SRADDET ou les SAR peuvent également préciser « *les règles générales d'un projet de territoire qui permet d'anticiper et de gérer les évolutions du trait de côte* » et déterminer « *les modalités d'un partage équilibré et durable de la ressource sédimentaire* » (article L. 321-14 du code de l'environnement).

¹ Ce plan de prévention précisant la durée pendant laquelle les constructions, ouvrages, aménagements ou exploitations pourraient être réalisés, utilisés et exploités dans une zone d'activité résiliente et temporaire (Cf. le commentaire de l'article 3 de la proposition de loi).

² Élaborée depuis 2012, la stratégie nationale de gestion du trait de côte serait consacrée au niveau législatif par l'article 1^{er} de la proposition de loi (Cf. l'exposé général pour plus de précisions).

³ Loi pour la reconquête de la biodiversité, de la nature et des paysages.

Le SRADDET

Le schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires (SRADDET) a été créé par la loi n° 2015-991 du 7 août 2015¹, dite « *loi NOTRe* ».

Document prescriptif de planification, il est élaboré par la région et incorpore plusieurs schémas sectoriels comme le schéma régional des infrastructures et des transports (SRIT) ou le schéma régional de cohérence écologique (SRCE).

Le SRADDET vise, plus particulièrement, « à octroyer à la région un rôle majeur en matière d'aménagement du territoire (et à) rationaliser le nombre de documents existants (...), afin de permettre une meilleure coordination des politiques publiques régionales »².

Les régions ont jusqu'au **27 juillet 2019** pour élaborer leur SRADDET³.

Les SAR

Sept schémas d'aménagement régionaux (SAR) n'ont pas été intégrés au SRADDET et restent régis par un régime spécifique :

- le schéma directeur de la région Ile-de-France (SDRIF, article L. 123-1 du code de l'urbanisme) ;
- les schémas d'aménagement régionaux de Guadeloupe, de Guyane, de Martinique, de Mayotte et de La Réunion (article L. 4433-7 du code général des collectivités territoriales) ;
- le plan d'aménagement et de développement durable de la Corse (PADDUC, article L. 4424-9 du même code).

Parmi eux, **seuls trois documents valent schémas de mise en valeur de la mer** et sont donc susceptibles de fixer des objectifs en matière de gestion du trait de côte : les schémas d'aménagement régionaux de Guadeloupe, de Mayotte et de La Réunion (article L. 4433-15 du même code).

Une fois incorporés dans le SRADDET ou les SAR, les objectifs de gestion du trait de côte sont intégrés dans les documents d'urbanisme *via* le mécanisme du « *SCoT intégrateur* » :

- le schéma de cohérence territoriale (SCoT) doit être « *compatible* » avec les différents schémas d'aménagement régionaux (SAR)⁴ et doit « *prendre en compte* » les objectifs du schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires (SRADDET)⁵ ;

¹ Loi portant nouvelle organisation territoriale de la République (NOTRe).

² Exposé des motifs du projet de loi de ratification n° 62 (2016-2017) de l'ordonnance n° 2016-1028 du 27 juillet 2016 relative aux mesures de coordination rendues nécessaires par l'intégration dans le schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires, des schémas régionaux sectoriels.

³ Article 33 de l'ordonnance n° 2016-1028 précitée.

⁴ Soit, en l'espèce, les SAR de Guadeloupe, de Mayotte et de La Réunion.

⁵ Articles L. 131-1 et L. 131-2 du code de l'urbanisme.

- les plans locaux d'urbanisme (PLU) et les cartes communales doivent être compatibles avec le SCoT¹.

Une **mesure transitoire** a toutefois été prévue par la « loi NOTRe » : si les SCoT, les PLU ou les cartes communales sont antérieurs à l'approbation du SRADDET, ils n'ont pas à être révisés ou modifiés dans l'immédiat. Ils **prendront en compte les objectifs du SRADDET lors de la première révision qui suit l'approbation de ce schéma**².

Compatibilité et prise en compte

La **hiérarchie des normes** entre les documents d'urbanisme s'organise à partir de deux notions :

- **la compatibilité**. Le document « inférieur » ne doit pas faire obstacle à l'application du document « supérieur » ;

- **la prise en compte**. Moins stricte que la compatibilité, cette notion implique que le document « inférieur » n'ignore pas le document « supérieur ».

Source : « L'évaluation environnementale des documents d'urbanisme. Fiche méthode n° 10 », ministère de l'environnement, de l'énergie et de la mer, décembre 2011.

2. Une nouvelle articulation en l'absence de dispositions spécifiques dans le SRADDET ou les SAR

L'article 7 de la proposition de loi concerne l'hypothèse où les SRADDET et les SAR valant schémas de mise en valeur de la mer n'ont pas fixé d'objectifs ou de « règles générales » en matière de gestion du trait de côte.

En l'état du droit, rien n'imposerait aux schémas de cohérence territoriale (SCoT) et aux plans locaux d'urbanisme (PLU) de traiter le risque de recul de ce trait.

L'article 3 prévoit toutefois une première mesure d'adaptation *via* les plans de prévention des risques naturels prévisibles (PPRNP). Ces plans sont, en effet, annexés aux PLU et s'imposent directement aux permis de construire. Dès lors, la création d'une zone d'activité résiliente et temporaire (ZART) dans un PPRNP³ permettrait de traiter sur le plan urbanistique les espaces les plus menacés par le recul du trait de côte, même en l'absence de dispositions dans les schémas régionaux.

¹ Article L. 142-1 du code de l'urbanisme.

² Article L. 4251-3 du code général des collectivités territoriales. Concrètement, si les communes et leurs groupements ont prévu de réviser leur SCoT en 2022 et que le SRADDET est élaboré en 2020, ils peuvent attendre 2022 pour prendre en compte les dispositions de ce dernier au sein du SCoT.

³ Dispositif proposé à l'article 3 du texte transmis au Sénat.

Le présent article propose d'aller plus loin : **en l'absence de dispositions spécifiques dans le SRADDET ou les SAR, les objectifs de la stratégie nationale de gestion intégrée du trait de côte¹ devraient être « pris en compte » dans le SCoT².**

Ces objectifs seraient ensuite intégrés aux PLU pour assurer leur compatibilité avec les SCoT (mécanisme du « SCoT intégrateur »).

3. La position de votre commission

Votre rapporteur pour avis s'est interrogé sur l'intérêt de la présente disposition, les plans de prévention des risques naturels prévisibles (PPRNP) apportant déjà une réponse pour gérer, sur le plan de l'urbanisme, les zones les plus exposées au recul du trait de côte.

Actant la **volonté des députés d'intégrer la gestion du trait de côte dans l'ensemble des documents de planification**, votre rapporteur pour avis n'a pas proposé la suppression du présent article.

S'inspirant de l'article L. 4251-3 du code général des collectivités territoriales, il propose toutefois une **mesure transitoire** pour les SCoT antérieurs à la définition ou à la modification de la stratégie nationale de gestion du trait de côte.

Les communes et leurs groupements n'auraient pas « l'obligation immédiate » de faire évoluer leur schéma de cohérence territoriale, cette procédure d'évolution étant à la fois longue, complexe et coûteuse³. Ils se borneraient à prendre en compte les objectifs de gestion du trait de côte lors de la prochaine révision du SCoT.

Concrètement, si une stratégie nationale est définie ou modifiée en 2020 et que les communes et leurs groupements n'ont prévu de réviser leur SCoT qu'en 2022, ils peuvent attendre cette date pour compléter leur document d'urbanisme et intégrer les objectifs de gestion du trait de côte.

Sous réserve de l'adoption de son amendement COM-10, votre commission a donné un **avis favorable** à l'adoption de l'article 7.

¹ Ces objectifs peuvent dépasser la « simple » création d'une ZART et prévoir, à titre d'exemple, la réalisation d'ouvrages de protection. Cf. l'exposé général pour plus de précisions sur cette stratégie nationale.

² Cette rédaction est issue d'un amendement de Mme Pascale Got, rapporteur, adopté par l'Assemblée nationale en séance publique avec l'avis favorable du Gouvernement. Le texte de commission était plus exigeant : il prévoyait un lien de compatibilité entre la stratégie nationale, d'une part, et le SCoT, d'autre part.

³ Cf., pour plus de précisions sur les procédures d'évolution des SCoT, l'avis n° 182 de notre collègue Jean-Pierre Vial précité.

*Article 8 bis***Obligation d'information pour les professionnels de l'immobilier lorsque le bien est situé dans une zone d'activité résiliente et temporaire**

L'article 8 *bis* de la proposition de loi tend à prévoir une **obligation pour les professionnels de l'immobilier d'informer les acquéreurs, locataires et bailleurs du risque de recul du trait de côte** lorsque le bien est situé sur une zone d'activité résiliente et temporaire (ZART).

Il résulte d'un amendement de Mme Pascale Got, rapporteur, adopté par la commission du développement durable et de l'aménagement du territoire de l'Assemblée nationale.

Il vise à ce que « *l'agent immobilier donne une pleine information à ses clients, de manière à assurer la transparence des transactions et à prévenir toute situation contentieuse ou toute mauvaise surprise au stade notarié d'une vente* »¹.

1. Les obligations d'information des professionnels de l'immobilier

Les professionnels de l'immobilier sont définis par la **loi n° 70-9 du 2 janvier 1970**, dite « *loi Hoguet* »².

Le périmètre de la « loi Hoguet »

La « loi Hoguet » s'applique aux **personnes physiques ou morales** qui, « *d'une manière habituelle, se livrent ou prêtent leur concours, même à titre accessoire, aux opérations portant sur les biens d'autrui* » (article 1^{er} de cette loi).

Sont notamment concernés :

- l'achat, la vente, la recherche, l'échange, la location ou sous-location, saisonnière ou non, en nu ou en meublé d'immeubles bâtis ou non bâtis ;
- l'achat, la vente ou la location-gérance de fonds de commerce ;
- la cession d'un cheptel mort ou vif ;
- la gestion immobilière.

Les dispositions de la « loi Hoguet » **s'appliquent ainsi aux agents et intermédiaires immobiliers, aux administrateurs de biens, aux marchands de listes et aux syndics de copropriété**³. À l'inverse, elles ne sont pas opposables aux notaires, avocats, experts-géomètres et architectes (article 2).

Les professionnels concernés doivent obtenir une **carte professionnelle** délivrée par l'autorité administrative, contracter une **assurance « responsabilité civile professionnelle »** et présenter des garanties financières suffisantes (article 3).

Chaque établissement réalise une déclaration préalable d'activité auprès de la chambre de commerce et d'industrie (même article 3) et l'agent doit disposer d'un **mandat écrit** l'autorisant à négocier pour le compte du propriétaire ou du bailleur (article 6).

¹ Source : objet de l'amendement de Mme Pascale Got adopté par l'Assemblée nationale.

² Loi réglementant les conditions d'exercice des activités relatives à certaines opérations portant sur les immeubles et les fonds de commerce.

³ L'activité des marchands de listes consiste, pour mémoire, à proposer à leurs clients des listes ou des fichiers de logements à louer ou à vendre.

La jurisprudence reconnaît un « *devoir de conseil* » des **professionnels de l'immobilier envers leurs clients** (vendeurs et bailleurs) **mais également envers les consommateurs** (acquéreurs et locataires).

En effet, « *l'agent immobilier est tenu, non seulement à l'égard de son mandant, mais également à l'égard de toutes les parties à l'opération conclue par son entremise, d'un devoir de conseil et de diligence dont la méconnaissance peut par conséquent être invoquée par l'acquéreur du bien immobilier* »¹.

Comme le souligne Mme Pascaline Pillet, docteur en droit, « *l'obligation de conseil va au-delà d'une simple information, laquelle est neutre et repose sur des critères objectifs et précis. (...) Elle consiste concrètement à formuler une appréciation circonstanciée et à orienter le choix du bénéficiaire* »².

Trois dispositifs juridiques sont applicables lorsque le professionnel de l'immobilier ne remplit pas son devoir de conseil.

- ***La responsabilité délictuelle***

Ce professionnel est responsable des informations qu'il délivre aux acheteurs et aux locataires, sur le fondement de la **responsabilité civile de droit commun (article 1240 du code civil)**.

De même, sa responsabilité est engagée s'il savait que le bien comportait un « *vice caché* » et n'a pas informé l'acquéreur ou s'il n'a pas fait preuve de suffisamment de diligence pour repérer ce vice. Dans cette hypothèse, **le juge annule la transaction ou réduit son montant. Il peut également condamner le professionnel à verser des dommages-intérêts.**

À titre d'exemple, un professionnel de l'immobilier est fautif lorsqu'il connaît le régime fiscal applicable à un bien mais ne transmet pas cette information à l'acheteur ou au locataire³. Sa responsabilité est également engagée lorsque le bien est exposé au risque d'inondation et que le professionnel n'a pas interrogé les riverains ou le maire de la commune pour obtenir cette information⁴.

À l'inverse, n'a pas commis de faute l'agent immobilier qui, n'étant pas un professionnel de la construction, n'a pas repéré la déformation structurelle d'une charpente⁵.

Pour remplir son devoir de conseil, un professionnel de l'immobilier doit donc procéder à trois opérations successives : « *chercher à savoir, faire savoir et savoir guider* »⁶.

¹ Cour de cassation, 14 janvier 2016, Époux Dominique X, n° 14-26.474.

² « L'obligation d'information et de conseil de l'agent immobilier à l'égard de l'acquéreur », *revue Actualité juridique droit immobilier (AJDI)*, 2008, p. 263.

³ Cour de cassation, 23 mars 1966, Société immobilière Louis Delory, n° 2016.

⁴ Cour d'appel de Caen, 22 novembre 2005, Olivier c/ Giffaut Renier, n° 2005-296758.

⁵ Cour de cassation, 7 septembre 2011, Époux Y., n° 10-10.596.936.

⁶ « Du devoir de conseil », *Bernard de Saint-Afrique, éditions Défrenois, 1995, p. 916.*

- **Une obligation déontologique**

Conformément à l'article 8 du **code de déontologie des professionnels de l'immobilier**¹, ces derniers ont l'obligation de « *communiquer à leurs mandants et aux autres parties aux opérations pour lesquelles ils ont été mandatés l'ensemble des informations qui leur sont utiles pour qu'ils prennent leurs décisions de façon libre et éclairée* ».

Dans le cas contraire, la commission de contrôle des activités de transaction et de gestion immobilières prononce une **sanction disciplinaire**².

- **Un régime spécifique lorsque l'agent propose les services d'une entreprise**

Lorsque les professionnels de l'immobilier **proposent à leurs clients les services d'une autre entreprise**³, ils doivent transmettre certaines informations relatives à cette dernière (liens capitalistiques entre l'agence immobilière et l'entreprise, liens entre leurs représentants légaux, etc.).

Une peine de six mois d'emprisonnement et de 7 500 euros d'amende est prévue dans le cas contraire⁴.

2. L'article 8 bis de la proposition de loi

L'article 8 bis de la proposition de loi tend à prévoir un **dispositif d'information spécifiquement dédié au risque de recul du trait de côte**.

Ce dispositif s'inscrirait dans la même logique de transparence que l'article 5 bis, à deux différences près : l'obligation ne concernerait que les professionnels de l'immobilier et devrait être effective à toutes les phases de l'opération immobilière.

- **Le périmètre de l'obligation d'information : les professionnels de l'immobilier**

L'article 8 bis porterait uniquement sur les **professionnels de l'immobilier** visés par l'article 1^{er} de loi n° 70-9 du 2 janvier 1970, dite « loi Hoguet », et non sur les vendeurs et les bailleurs⁵.

Lorsque le bien se situe dans une zone d'activité résiliente et temporaire (ZART)⁶, ces professionnels seraient tenus de « *signaler de manière explicite à tout acquéreur, locataire ou bailleur potentiel l'existence d'un risque de recul du trait de côte* ».

¹ Décret n° 2015-1090 du 28 août 2015 fixant les règles constituant le code de déontologie applicable à certaines personnes exerçant les activités de transaction et de gestion des immeubles et des fonds de commerce.

² Articles 13-4 à 13-10 de la loi précitée n° 70-9 du 2 janvier 1970.

³ Cette entreprise pouvant, à titre d'exemple, assurer les travaux à réaliser après la vente.

⁴ Articles 4-1 et 14 de la loi précitée n° 70-9 du 2 janvier 1970.

⁵ À l'inverse de l'article 5 bis de la proposition de loi.

⁶ Zones dont la création est proposée à l'article 3 du texte transmis au Sénat.

• *L'application de cette disposition à toutes les phases de l'opération immobilière*

Cette obligation d'information concernerait **toutes les phases de l'opération immobilière** (publication de l'annonce, visite du bien, négociation du prix, *etc.*) et pas uniquement la signature de la promesse de vente ou du bail¹.

D'après Mme Pascale Got, rapporteur de l'Assemblée nationale, il s'agit de prévoir une **obligation d'information en amont de la signature de ces documents**, signature qui « *intervient après l'accord des parties, donc à un moment où celles-ci sont déjà décidées, se sont accordées sur le prix* » et où l'échec de la transaction est « *bien rare* ».

3. La position de votre commission

Votre rapporteur pour avis ne peut que soutenir l'objectif de l'article 8 bis, notamment pour réduire le risque de « *vice caché* » pour les biens situés dans une zone d'activité temporaire et résiliente (ZART).

Lors des débats devant l'Assemblée nationale, le Gouvernement a proposé, sans être suivi, de revoir ce dispositif. Il mettait en exergue « *une rupture d'égalité entre les acquéreurs et les locataires qui ont recours aux services d'un agent immobilier et ceux qui n'y ont pas recours* ». Cet argument semble toutefois contestable car il existe, *de facto*, une différence de situation entre les personnes qui recourent à une agence immobilière pour acheter leur bien – et bénéficient ainsi du « *devoir de conseil* » des professionnels – et ceux qui répondent à une annonce d'un particulier.

Néanmoins, **l'article 8 bis apparaît satisfait en l'état du droit** (Cf. *supra sur le devoir de conseil des professionnels de l'immobilier*).

Cet article pourrait présenter, en outre, des **effets d'a contrario non souhaités**. Il ne concernerait, en effet, que le recul du trait de côte et pourrait laisser croire que les agents immobiliers ne doivent pas remplir la même obligation d'information pour les autres risques naturels (inondations, avalanches, *etc.*).

De même, **l'imprécision de certaines dispositions** pourrait être source de contentieux, notamment en ce qui concerne le fait de « *signaler de manière explicite* » le risque de recul du trait de côte à l'acheteur ou au locataire. Il conviendrait, *a minima*, de prévoir un signalement écrit pour éviter toute difficulté d'interprétation.

Enfin, il est rappelé que les risques naturels figurent d'ores et déjà dans les **dossiers de diagnostic technique** annexés à la promesse de vente ou

¹ À l'inverse de l'article 5 bis de la proposition de loi qui concerne le dossier de diagnostic annexé à la promesse de vente ou au bail.

au bail de location et que ce dispositif d'information est opportunément renforcé par l'article 5 *bis* de la proposition de loi.

Dans ce contexte, votre commission a **adopté l'amendement de suppression COM-11**. Elle a, en conséquence, donné un **avis défavorable** à l'adoption de l'article 8 *bis*.

Article additionnel avant l'article 9
(art. L. 121-10 du code de l'urbanisme)

Adaptation des règles de construction dans les communes littorales

Votre commission a adopté l'**amendement COM-12** de son rapporteur pour avis tendant à insérer un **article additionnel avant l'article 9 pour assouplir les règles de construction dans les communes littorales**.

Le texte transmis au Sénat ne répond pas à une question pourtant fondamentale : **comment « relocaliser » des logements ou des commerces menacés par le recul du trait de côte dans des communes soumises à la « loi littoral » du 3 janvier 1986¹ ?**

Ces communes sont, en effet, régies par la **règle de l'urbanisation en continuité** : « *l'extension de l'urbanisation se réalise soit en continuité avec les agglomérations et villages existants, soit en hameaux nouveaux intégrés à l'environnement* » (article L. 121-8 du code de l'urbanisme).

Des exceptions à ce principe sont prévues (installations agricoles incompatibles avec le voisinage des zones habitées, éoliennes, *etc.*) mais elles apparaissent insuffisantes en pratique. Les expérimentations menées par le groupement d'intérêt public (GIP) **Littoral Aquitain** démontrent que le **principe de continuité rend plus difficile - même parfois impossible - la relocalisation dans l'arrière-pays des bâtiments menacés de submersion²**.

Plus généralement, cette difficulté concrète met en exergue la **nécessité d'adapter la « loi littoral » du 3 janvier 1986 aux nouveaux enjeux d'aménagement des espaces côtiers**. Comme le soulignaient nos collègues Odette Herviaux et Jean Bizet, « *les collectivités locales ayant une façade littorale rencontrent ainsi des difficultés pour aménager leur territoire. Les élus locaux, qui cherchent à organiser le développement, à la fois pour les populations résidentes et pour mieux accueillir les flux touristiques, sont confrontés à une application abstraite, instable et hétérogène des dispositions de la loi. Ils ont perdu le pouvoir d'impulser une vision sur le bord de mer : au lieu d'être une zone d'aménagement du territoire, le littoral est devenu le terrain d'une confrontation juridique entre des intérêts divergents* »³.

¹ Loi n° 86-2 relative à l'aménagement, la protection et la mise en valeur du littoral.

² Cf. l'exposé général pour plus de précisions sur les règles de la « loi littoral » en matière d'urbanisme et sur les expérimentations du GIP Littoral Aquitain.

³ « Plaidoyer pour une décentralisation de la loi Littoral : un retour aux origines », rapport d'information n° 297 (2013-2014) de Mme Odette Herviaux et de M. Jean Bizet, fait au nom de la commission du développement durable du Sénat, p. 9, consultable à l'adresse suivante : <https://www.senat.fr/rap/r13-297/r13-2971.pdf>.

Dans ce contexte, **l'amendement COM-12** adopté par votre commission sur proposition de son rapporteur pour avis tend, tout d'abord, à permettre de **déroger au principe de l'urbanisation en continuité pour « relocaliser » des bâtiments** situés dans une zone d'activité résiliente et temporaire (ZART) et menacés par le recul du trait de côte.

Dans la même logique, il vise à **élargir – tout en les encadrant – les exceptions au principe de l'urbanisation en continuité**. Les constructions ou installations liées aux activités agricoles, forestières ou aux cultures marines pourraient y déroger, même lorsqu'elles ne semblent pas compatibles avec le voisinage de zones habitées.

En outre, le même amendement COM-12 précise que **le principe de l'urbanisation en continuité ne fait pas obstacle à la réalisation d'annexes** aux constructions existantes (abris de jardin, garages, etc.), contrairement à l'état actuel de la jurisprudence¹. Cette disposition tend à aligner les espaces littoraux sur les territoires de montagne, où la construction de telles annexes serait permise par l'article 20 A du projet de loi de modernisation, de développement et de protection des territoires de montagne².

Enfin, l'amendement COM-12 autorise **le comblement des « dents creuses »**, c'est-à-dire les constructions sur des parcelles situées entre deux terrains construits dans un même hameau. Il reprend la proposition n° 3 de nos collègues Odette Herviaux et Jean Bizet³ ainsi que l'un des axes de réflexion du groupe de travail sur la simplification législative du droit de l'urbanisme, de la construction et des sols⁴. Il s'inspire également d'une disposition comparable adoptée par le Sénat en 2014 lors du projet de loi d'avenir pour l'agriculture, l'alimentation et la forêt⁵, disposition qui n'avait pas été retenue par la commission mixte paritaire.

L'ensemble de ces mesures serait strictement encadré pour éviter tout excès :

- l'accord du préfet serait nécessaire, tout comme l'avis de la commission départementale de la nature, des paysages et des sites (CDNPS) ;

- les zones concernées par l'amendement COM-12 devraient être délimitées dans un document d'urbanisme, qui pourrait être révisé *via* la

¹ Cour administrative d'appel de Nantes, 28 octobre 2011, commune de Pont-l'Abbé, n° 10NT00838.

² Cet article du projet de loi « montagne » a été adopté conforme par le Sénat lors de la première lecture (vote du 14 décembre 2016). Cf., pour plus de précisions, l'avis n° 182 (2016-2017) de notre collègue Jean-Pierre Vial fait au nom de la commission des lois du Sénat, p. 79. Ce rapport est consultable à l'adresse suivante : <http://www.senat.fr/rap/a16-182/a16-1821.pdf>.

³ « Plaidoyer pour une décentralisation de la loi Littoral : un retour aux origines », op. cit.

⁴ Rapport d'information du Sénat n° 720 (2015-2016) de nos collègues François Calvet et Marc Daunis, fait au nom de la délégation aux collectivités territoriales et à la décentralisation, p. 101. Ce rapport est consultable à l'adresse suivante : <http://www.senat.fr/rap/r15-720-1/r15-720-11.pdf>.

⁵ Dont le dossier législatif est disponible à l'adresse suivante : <https://www.senat.fr/dossier-legislatif/pjl13-279.html>.

procédure simplifiée prévue aux articles L. 143-37 à L. 143-39 et L. 153-45 à L. 153-48 du code de l'urbanisme ;

- cet amendement ne modifierait pas les mesures de protection applicables à la bande des cent mètres et aux espaces proches du rivage.

Votre commission vous invite à adopter un **article additionnel** ainsi rédigé.

CHAPITRE III ENCOURAGER LE DÉVELOPPEMENT DURABLE DES TERRITOIRES LITTORAUX

Article 9 bis

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

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

L'article 9 *bis* de la proposition de loi tend à **étendre le droit de préemption des établissements publics fonciers d'État (EPFE) aux espaces naturels sensibles.**

Il est issu d'un amendement de Mme Pascale Got, rapporteur de la commission du développement durable et de l'aménagement du territoire de l'Assemblée nationale, adopté en séance publique avec l'avis favorable du Gouvernement.

Régis par les articles L. 321-1 à L. 321-13 du code de l'urbanisme, les **EPFE** « *mettent en place des stratégies foncières afin de mobiliser du foncier, (de) favoriser le développement durable et la lutte contre l'étalement urbain (et de) contribuer à la réalisation de logements, notamment de logements sociaux* »¹.

Concrètement, les EPFE acquièrent des terrains et procèdent à leur remise en état, en particulier lorsque des travaux de dépollution s'avèrent nécessaires. Ils cèdent ensuite ces terrains à d'autres opérateurs - comme les communes par exemple - pour leur permettre d'y réaliser des projets immobiliers.

Il existe, à ce jour, **dix EPFE**². Ils se distinguent des établissements publics fonciers locaux (EPFL) qui assistent les collectivités territoriales et leurs groupements dans leur stratégie foncière et immobilière.

¹ Article L. 321-1 du code de l'urbanisme.

² Cf., pour plus de précisions, le rapport n° 82 (2016-2017) de M. Mathieu Darnaud, fait au nom de la commission des lois du Sénat sur le projet de loi relatif au statut de Paris et à l'aménagement métropolitain, p. 102-104, consultable à l'adresse suivante : <http://www.senat.fr/rap/l16-082/l16-0821.pdf>.

Les communes peuvent déléguer aux établissements publics fonciers d'État leur droit de préemption dans les zones urbaines et les zones d'urbanisation future (« *droit de préemption urbain* », article L. 213-3 du code de l'urbanisme¹). À titre d'exemple, l'EPFE Provence-Alpes-Côte d'Azur a préempté plusieurs bâtiments en 2014 afin de faciliter la réhabilitation de logements privés et la construction de logements sociaux à Nice².

Actuellement, la délégation du droit de préemption aux EPFE n'est pas possible dans les espaces naturels sensibles (ENS), zones gérées par les départements.

Les espaces naturels sensibles

Ces espaces sont délimités par le département pour mettre en œuvre une politique de protection, de gestion et d'ouverture au public de terrains sensibles, boisés ou non, destinée à préserver la qualité des sites, des paysages, des milieux naturels et des champs naturels d'expansion des crues et à assurer la sauvegarde des habitats naturels.

Source : article L. 113-8 du code de l'urbanisme

Pour mener leur action dans les espaces naturels sensibles, les départements peuvent y créer des **zones de préemption** (article L. 215-1 du code de l'urbanisme), après avoir consulté les communes et les organisations professionnelles agricoles et forestières concernées. La procédure de préemption doit être motivée par un objectif de préservation de la qualité des espaces naturels sensibles et non par d'autres finalités comme l'amélioration des conditions d'accès à une berge³.

Les départements peuvent également déléguer leur droit de préemption aux personnes morales mentionnées à l'article L. 215-8 du code de l'urbanisme : l'État, une collectivité territoriale, le conservatoire de l'espace littoral et des rivages lacustres, un établissement public chargé d'un parc national ou d'un parc naturel régional, l'agence des espaces verts de la région d'Ile-de-France ou un établissement public foncier local.

L'article 9 bis tend à compléter cette liste en y ajoutant les **établissements publics fonciers d'État**. Il permettrait ainsi d'aligner leur régime sur celui des établissements publics fonciers locaux.

Cette disposition serait particulièrement opportune dans les zones littorales couvertes par un établissement public foncier d'État (EPFE) mais

¹ Cf. le commentaire de l'article 11 pour plus de précisions sur le droit de préemption urbain.

² Les décisions de préemption correspondantes sont consultables au lien suivant : www.epfpaca.com.

³ Conseil d'État, 22 février 2002, Association de riverains pour la gestion et la sauvegarde du bassin hydrographique du Trioux, du Leff et de leur milieu vivant (Pontrieux) et M. et Mme X. c/ département des Côtes d'Armor, n° 208769.

pas par un établissement public foncier local (EPFL). Tel est par exemple le cas de la Normandie, du Poitou-Charentes ou de la Vendée.

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

Article 10

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

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

L'article 10 de la proposition de loi vise à interdire l'aliénation des immeubles du domaine privé des personnes publiques et des sociétés d'économie mixte lorsque ces biens se situent dans une zone d'activité résiliente et temporaire (ZART)¹.

1. Le domaine privé des personnes publiques

Conformément à son article L. 1, le **code général de la propriété des personnes publiques** s'applique à l'État, aux collectivités territoriales, à leurs groupements ainsi qu'aux établissements publics.

Leurs biens répondent à deux régimes juridiques distincts.

1.1. Le domaine public

Le régime de la domanialité publique s'applique aux biens appartenant aux personnes publiques précitées et **affectés à l'usage direct du public ou à un service public**².

Il s'organise autour de **trois grands principes** : **inaliénabilité** – les biens du domaine public ne peuvent pas être vendus avant déclassement –, **imprescriptibilité** – ils ne peuvent pas faire l'objet d'une prescription acquisitive – et **insaisissabilité** – les voies d'exécution de droit privé³ ne sont pas applicables.

Les biens du domaine public peuvent toutefois faire l'objet d'**échanges** avec des personnes publiques ou privées⁴, par dérogation au principe d'inaliénabilité. Les cessions entre des personnes publiques sont permises, sans déclassement préalable, lorsque les biens concernés « *sont destinés à l'exercice de compétences de la personne publique qui les acquiert et relèveront de son domaine public* »⁵.

¹ Zones qui seraient créées par l'article 3 de la proposition de loi.

² Article L. 2111-1 du code général de la propriété des personnes publiques.

³ Et notamment les saisies immobilières.

⁴ Un déclassement préalable du bien est cependant nécessaire lorsqu'il est échangé avec une personne privée (article L. 3112-3 du code général de la propriété des personnes publiques).

⁵ Article L. 3112-1 du code général de la propriété des personnes publiques.

1.2. Le domaine privé

La domanialité privée est définie « *en creux* » : elle comprend les biens « *qui ne relèvent pas du domaine public* »¹.

Les meubles et immeubles du domaine privé des personnes publiques sont principalement régis par les règles du **droit civil**².

Des **protections particulières** sont toutefois prévues : le domaine privé est insaisissable³ et les redevances qu'il engendre sont soumises aux règles de la comptabilité publique⁴.

Ces biens peuvent être cédés à des personnes publiques ou privées **sans déclassement préalable**⁵. Ils peuvent aussi être échangés, à l'exception des chemins ruraux⁶.

Certaines dispositions législatives réduisent néanmoins la marge de manœuvre des personnes publiques sur leur domaine privé :

- l'article R. 3211-2 du code général de la propriété des personnes publiques soumet la plupart des aliénations de l'État à des procédures de publicité et de mise en concurrence ;

- l'article L. 3211-5 du même code dispose que les bois et forêts de l'État ne peuvent être aliénés, sauf disposition législative contraire ou lorsque la superficie des terrains concernés est inférieure à 150 hectares⁷ ;

- les biens du domaine privé ne peuvent pas être cédés « *à vil prix* », c'est-à-dire en dessous de la valeur réelle⁸, sauf motif d'intérêt général⁹.

2. Le dispositif applicable aux biens immobiliers situés dans les zones d'activité résiliente et temporaire (ZART)

2.1. Les biens situés dans les ZART

Les ZART comprendraient des biens menacés par le recul du trait de côte.

¹ Article L. 2211-1 du code général de la propriété des personnes publiques.

² Article L. 2221-1 du code général de la propriété des personnes publiques.

³ Article L. 2311-1 du code général de la propriété des personnes publiques.

⁴ Articles L. 2321-1 à L. 2323-14 du code général de la propriété des personnes publiques.

⁵ Article L. 3211-1 du code général de la propriété des personnes publiques.

⁶ Article L. 161-10 du code rural et de la pêche maritime.

⁷ À la différence des forêts des collectivités territoriales qui peuvent être cédées à partir des règles de droit commun.

⁸ Cf., par exemple, Conseil d'État, Commune Fougerolles, 3 novembre 1997, n° 169473.

⁹ À titre d'exemple, l'État peut vendre un terrain privé à un prix inférieur à la valeur vénale lorsque le terrain est destiné à la construction de logements sociaux (article L. 3211-7 du code général de la propriété des personnes publiques).

Plusieurs cas de figure seraient possibles :

a) ces biens appartiennent à une personne privée.

Le propriétaire pourrait alors céder son bien à une personne privée ou à une personne publique, cette dernière bénéficiant d'un droit de « *priorité* », conformément à la procédure de préemption prévue à l'article 11 de la proposition de loi. Le propriétaire pourrait ensuite conclure un bail réel immobilier littoral (BRILi, article 12) avec la personne publique pour conserver la jouissance du bien ;

b) les biens relèvent du domaine public. Ils seraient inaliénables, sauf cession à une personne publique ou échange ;

c) les biens appartiennent au domaine privé d'une personne publique et pourraient être, en l'état actuel du droit, cédés ou échangés.

2.2. Le dispositif proposé

L'article 10 de la proposition de loi concerne ce dernier cas : **les personnes publiques et les sociétés d'économie mixte auraient l'interdiction de vendre à un particulier un bien de leur domaine privé situé dans une zone d'activité résiliente et temporaire (ZART)**. Cette interdiction serait *de facto* étendue au domaine public¹ (nouvel article L. 3211-16-1 du code général de la propriété des personnes publiques).

D'après les informations recueillies par votre rapporteur pour avis, cette mesure poursuit deux objectifs concrets. Elle vise, tout d'abord, à **anticiper la submersion des biens de la ZART** et leur future incorporation au domaine public maritime de l'État². Il s'agit, ensuite, d'**inciter les personnes publiques** à conserver la propriété des biens menacés par le recul du trait de côte et à conclure des **baux réels immobiliers littoraux (BRILi)** avec les particuliers.

Le **périmètre** de l'article 10 serait identique à celui de l'article L. 1 du code général de la propriété des personnes publiques, à deux exceptions près :

a) parmi les établissements publics, seuls les groupements de collectivités territoriales et les établissements publics fonciers seraient concernés par l'interdiction d'aliénation posée par l'article 10, ce qui **exclurait les autres établissements publics** et notamment les établissements d'aménagement ou le conservatoire de l'espace littoral et des rivages lacustres ;

¹ La vente des biens publics nécessiterait leur déclassement et leur intégration dans le domaine privé, conformément au droit commun de la domanialité publique. Ces biens resteraient toutefois inaliénables même après déclassement, conformément au présent article.

² Domaine régi par les articles L. 2111-4 et L. 2111-5 du code général de la propriété des personnes publiques.

b) l'article 10 serait applicable aux **sociétés d'économie mixte**, dont les biens relèvent pourtant du code de commerce et non du code général de la propriété des personnes publiques.

Deux dérogations à ce principe d'interdiction des aliénations dans les zones d'activité résiliente et temporaire (ZART) seraient toutefois prévues.

En premier lieu, les personnes morales concernées par l'article 10 pourraient **céder ou s'échanger entre elles** les biens situés dans une ZART.

En second lieu, elles pourraient céder ces mêmes biens **au conservatoire de l'espace littoral et des rivages lacustres** ou les échanger avec ce dernier.

Le conservatoire de l'espace littoral et des rivages lacustres (CELRL)

Régi par les articles L. 322-1 à L. 322-14 du code de l'environnement, ce conservatoire a été créé en 1975 pour mener « *une politique spécifique d'aménagement, de protection et de mise en valeur* » du littoral.

Établissement public à caractère administratif, le conservatoire du littoral est placé sous la tutelle du ministère de l'environnement, de l'énergie et de la mer. Il est géré par un conseil d'administration composé d'élus locaux et nationaux, pour un budget annuel d'environ **50 millions d'euros**. Sur le terrain, les politiques du conservatoire du littoral sont mises en œuvre par neuf conseils de rivages¹.

Les missions du conservatoire concernent notamment la **protection des équilibres biologiques et écologiques** et le développement des activités économiques liées à la proximité de l'eau. Pour les remplir, il intervient dans le **domaine foncier** en acquérant des terrains littoraux afin de les préserver.

Le conservatoire du littoral gère aujourd'hui **700 sites**, soit **166 000 hectares**².

3. La position de votre commission

L'article 10 de la proposition de loi soulève un **problème de constitutionnalité** : il porterait une atteinte disproportionnée au **droit de propriété des personnes publiques**, principe constitutionnel garanti par l'article 17 de la Déclaration des droits de l'Homme et du citoyen de 1789³.

En l'état du droit, un seul cas comparable existe : l'interdiction pour l'État de vendre ses forêts domaniales. Toutefois, même dans cette hypothèse, des aliénations demeurent toutefois possibles, notamment lorsque la superficie des terrains est inférieure à 150 hectares (*Cf. supra*).

¹ La liste des conseils de rivage est fixée par l'article R. 322-30 du code de l'environnement.

² Source : conservatoire de l'espace littoral et des rivages lacustres.

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

En outre, **rien n'empêche les personnes publiques de vendre les biens de leur domaine privé situés dans une zone à risques** (avalanches, mouvements de terrain, etc.), tout en remplissant leurs obligations d'information auprès des acheteurs¹. **En pratique, les personnes publiques utilisent cette possibilité avec un grand sens des responsabilités** : en cette matière, il convient de privilégier la souplesse et l'adaptation aux circonstances locales, non l'interdiction pure et simple de toute aliénation.

Certes, les biens d'une ZART auraient vocation, à moyen terme, à intégrer le domaine public maritime de l'État. Le **délai de submersion peut toutefois s'étendre sur plusieurs décennies** et les collectivités territoriales doivent pouvoir gérer les biens de leur domaine privé comme elles l'entendent, conformément au principe de **libre administration**.

Enfin, l'article 10 présente une difficulté juridique supplémentaire : il mentionnerait les **sociétés d'économie mixte** alors que ces dernières ne sont pas couvertes par le périmètre du code général de la propriété des personnes publiques. Il exclurait, à l'inverse, la plupart des établissements publics alors que ces derniers sont soumis aux règles du domaine.

Dans ce contexte, votre commission a **adopté l'amendement de suppression COM-13**. Elle a, en conséquence, donné un **avis défavorable** à l'adoption de l'article 10.

Article 11

(Section 2 du chapitre VII du titre VI du livre V
et articles L. 567-2 et L.567-3 [nouveaux] du code de l'environnement)

Actions et opérations d'aménagement, procédures de préemption et réserves foncières pour s'adapter au recul du trait de côte

L'article 11 de la proposition de loi mentionne **trois catégories de mesures** pouvant être mises en œuvre pour s'adapter, sur le plan de l'urbanisme, au recul du trait de côte : **les actions et opérations d'aménagement, la constitution de réserves foncières et les procédures de préemption** (nouveaux articles L. 567-2 et L. 567-3 du code de l'environnement).

D'après l'exposé des motifs de la proposition de loi, « *l'anticipation des risques ne peut en effet avoir lieu sans un projet de territoire et il est nécessaire d'encourager le recours aux outils d'aménagement du territoire pour traiter cette question* ».

Ces mesures compléteraient la création des zones d'activité résiliente et temporaire (ZART, article 3) et des baux réels immobiliers littoraux (BRILi, article 12).

¹ Cf. le commentaire de l'article 5 bis pour plus de précisions sur ces obligations d'information.

1. Les actions ou opérations d'aménagement et les réserves foncières

Mentionnées à l'article L. 300-1 du code de l'urbanisme, **les actions ou opérations d'aménagement** visent notamment à « *mettre en œuvre un projet urbain (...), (à) organiser le maintien, l'extension ou l'accueil des activités économiques (...), (à) réaliser des équipements collectifs (...), (à) sauvegarder ou (à) mettre en valeur le patrimoine bâti ou non bâti* ».

À ce stade, il est difficile de déterminer avec précision les actions ou opérations concernées par l'article 11 de la proposition de loi. Il pourrait s'agir, à titre d'exemple, de la réalisation d'ouvrages de « *défense contre les inondations et contre la mer* » permettant de ralentir le recul du trait de côte (digues, ensablement, etc.).

Les articles L. 221-1 à L. 221-3 du code de l'urbanisme permettent à certaines personnes publiques¹ d'acquérir des immeubles pour « *constituer des réserves foncières en vue de permettre la réalisation d'une action ou d'une opération d'aménagement* ». En attendant la réalisation du projet, les personnes publiques doivent assurer une « *gestion raisonnable* » des terrains « réservés », dont les conditions de cession sont strictement encadrées².

En l'espèce, il s'agirait probablement de constituer des réserves foncières dans des zones exposées au recul du trait de côte et d'y prévoir, à moyen terme, la réalisation d'ouvrages de protection contre les inondations et contre la mer.

S'agissant des actions ou opérations d'aménagement et des réserves foncières, l'article 11 de la proposition de loi se borne donc à rappeler la possibilité d'utiliser ces outils pour réduire la vulnérabilité des territoires face au risque de recul du trait de côte.

2. L'application du droit de préemption

Les dispositions relatives au droit de préemption ont une **portée plus précise** : elles visent à encourager les personnes publiques à faire usage du droit de préemption dans les zones d'activité résiliente et temporaire (ZART).

2.1. Le droit de préemption en l'état du droit

Les procédures de préemption permettent à une personne publique d'acquérir, en priorité, un bien mis en vente par une personne privée ou faisant l'objet d'une donation entre vifs. Elles se distinguent de l'expropriation, procédure dans laquelle le bien est cédé à une personne publique sans avoir été préalablement mis en vente.

¹ L'État, les collectivités territoriales ou leurs groupements y ayant vocation, les syndicats mixtes, les établissements publics fonciers de l'État et les établissements publics fonciers locaux.

² La cession d'une réserve foncière n'est possible qu'entre personnes publiques ou pour réaliser les opérations pour lesquelles la réserve a été constituée.

En l'état du droit, il existe **plusieurs catégories de préemptions**.

Le code rural et de la pêche maritime permet, tout d'abord, aux **sociétés d'aménagement foncier et d'établissement rural (SAFER)** de préempter des biens à usage agricole pour remplir des objectifs fixés au niveau législatif (maintien des activités agricoles, lutte contre la spéculation foncière, protection de la forêt, etc.)¹.

Parallèlement, **le titre II du code de l'urbanisme mentionne quatre autres procédures de préemption**.

En premier lieu, les communes peuvent préempter des **fonds** et des **baux commerciaux** dans un « *périmètre de sauvegarde du commerce et de l'artisanat de proximité* » défini par une délibération du conseil municipal².

En deuxième lieu, une collectivité publique ou le concessionnaire d'une opération d'aménagement sont autorisés à préempter des biens situés dans une **zone d'aménagement différé (ZAD)** créée par le préfet³.

En troisième lieu, les départements ou le conservatoire de l'espace littoral et des rivages lacustres recourent à la procédure de préemption pour « *mettre en œuvre une politique de protection, de gestion et d'ouverture au public des espaces naturels sensibles* »⁴.

En dernier lieu, le **droit de préemption urbain (DPU)** autorise les communes à préempter des biens dans les zones urbaines et d'urbanisation future délimitées par un plan local d'urbanisme. Il s'étend à d'autres espaces limitativement énumérés comme les zones de rétention temporaire d'eau⁵.

Chacune de ces procédures répond à une procédure spécifique qui vise, notamment, à **concilier l'objectif d'intérêt général poursuivi par la préemption et la protection des intérêts des personnes dont le bien est préempté**.

L'évaluation du prix du bien est strictement encadrée. Dans l'exemple de la préemption urbaine, le propriétaire met son bien en vente à un prix qu'il détermine. Il remplit une **déclaration d'intention d'aliéner (DIA)**⁶ qui vise à informer les autorités publiques de la vente et à leur permettre de formuler une offre dans un délai de deux mois.

¹ Articles L. 143-1 à L. 143-16 du code rural et de la pêche maritime.

² Articles L. 214-1 à L. 214-3 du code de l'urbanisme.

³ Articles L. 212-1 à L. 212-5 du code de l'urbanisme. Cf., pour plus de précisions sur les ZAD, le rapport n° 82 (2016-2017) de M. Mathieu Darnaud, fait au nom de la commission des lois du Sénat sur le projet de loi relatif au statut de Paris et à l'aménagement métropolitain, p. 96-103, consultable à l'adresse suivante : <http://www.senat.fr/rap/l16-082/l16-0821.pdf>.

⁴ Articles L. 215-1 à L. 215-24 du code de l'urbanisme. Cf. le commentaire de l'article 9 bis pour plus de précisions concernant la préemption dans les espaces naturels sensibles.

⁵ Articles L. 211-1 à L. 211-7 du code de l'urbanisme.

⁶ Formulaire disponible au lien suivant :

https://www.formulaires.modernisation.gouv.fr/gf/cerfa_10072.do.

À défaut d'accord amiable entre le vendeur et la personne publique, le **tribunal de grande instance** fixe le prix de l'opération selon les règles applicables en matière d'expropriation¹. Le juge évalue la consistance du bien. D'après les informations recueillies par votre rapporteur pour avis, cette évaluation ne prend pas toujours en compte les risques naturels auxquels sont soumis les biens préemptés.

En tout état de cause, le vendeur peut renoncer à céder son bien à tout moment de la procédure, notamment si le prix fixé par le juge ne lui convient pas².

2.2. Le dispositif de préemption proposé

L'article 11 de la proposition de loi tend à fixer le principe selon lequel « *la préemption est possible dans toute zone d'activité résiliente et temporaire* » (ZART).

Lors de ses travaux, votre rapporteur pour avis a constaté **deux interprétations divergentes concernant cet article** :

- certaines personnes interrogées considèrent qu'il **créerait ex nihilo une nouvelle procédure de préemption au sein des ZART**. Si tel était le cas, cette disposition serait entachée d'une incompétence négative dans la mesure où elle ne définit ni les personnes publiques compétentes pour exercer le droit de préemption ni les garanties apportées aux particuliers ;

- d'autres personnes interrogées estiment que l'article 11 vise plus précisément à **appliquer, dans les ZART, des procédures de préemption existantes, sous réserve de quelques adaptations**.

Votre rapporteur pour avis privilégie cette seconde interprétation, même s'il reviendra au Gouvernement de confirmer ce point en séance publique.

L'article 11 se réfère, en effet, aux procédures du **livre II du code de l'urbanisme**³. Dès lors, les procédures suivantes seraient possibles dans les ZART : préemption commerciale, création de zones d'aménagement différé (ZAD), préemption des espaces naturels sensibles et droit de préemption urbain.

Pour préempter un bien situé dans une ZART, les personnes publiques devraient respecter les procédures définies par le code de l'urbanisme. À titre d'exemple, le droit de préemption urbain pourrait être mis en œuvre dans une ZART, dans l'hypothèse où les biens concernés se situent dans une zone urbaine ou d'urbanisation future.

¹ Articles L. 211-5 et L. 213-4 du code de l'urbanisme.

² Article L. 213-8 du code de l'urbanisme.

³ Le droit de préemption des sociétés d'aménagement foncier et d'établissement rural (SAFER) ne serait donc pas concerné par le présent article.

Les procédures de préemption dans les ZART présenteraient toutefois **deux spécificités**.

Première spécificité, le contrat de cession comporterait une clause précisant si une priorité est accordée au vendeur en cas de conclusion ultérieure d'un bail réel immobilier littoral (BRILi).

Concrètement, il s'agit d'encourager un particulier dont le bien est menacé par le recul du trait de côte de le mettre en vente, puis de le céder à une personne publique dans le cadre d'une procédure de préemption, puis, enfin, d'en garder l'usage en concluant un BRILi.

Cette disposition ne soulève **aucune difficulté juridique**, les règles communautaires de mise en concurrence ne s'appliquant pas aux contrats d'occupation domaniale, comme l'a rappelé notre collègue François Pillet dans son rapport sur le projet de loi relatif à la transparence, à la lutte contre la corruption et à la modernisation de la vie économique¹.

Votre rapporteur pour avis souligne toutefois que cette disposition semble **contradictoire avec la volonté affichée par le Gouvernement** d'aller plus loin que le droit communautaire et de prévoir des procédures de mise en concurrence pour l'ensemble des contrats d'occupation domaniale².

Seconde spécificité, le juge fixant le prix de la préemption devrait prendre en compte le risque de recul du trait de côte ainsi que l'affectation du bien dans une ZART et réduire le montant de son évaluation en conséquence.

Cette « *décote* » permettrait aux personnes publiques d'**acquérir les biens menacés à moindre frais** et de disposer de davantage de marges de manœuvre financières pour préempter les biens d'une ZART.

La décote ne serait toutefois appliquée qu'aux personnes ayant acheté un bien alors que l'inclusion de celui-ci dans une ZART était d'ores et déjà prévue.

Elle ne concernerait pas les biens affectés à une activité agricole. Cette différence de traitement pourrait être justifiée par les spécificités des exploitations agricoles et par la volonté du législateur de ne pas remettre en cause leur équilibre financier.

Au bénéfice de ces observations, votre commission a donné un **avis favorable** à l'adoption de l'article 11.

¹ Rapport n° 712 (2015-2016) fait au nom de la commission des lois, p. 119 à 123, consultable à l'adresse suivante : <http://www.senat.fr/rap/115-712-1/115-712-11.pdf>.

² Adopté contre l'avis du Sénat, l'article 34 de la loi n° 2016-1691 du 9 décembre 2016 habilite d'ailleurs le Gouvernement à légiférer par ordonnance pour « prévoir des obligations de publicité et de mise en concurrence préalables » applicables aux contrats d'occupation domaniale.

Article 12

(section 3 et 4 du chapitre VII du titre VI du livre V
et articles L. 567-4 à L. 567-29 [nouveaux] du code de l'environnement)

Régime juridique du bail réel immobilier littoral

L'article 12 de la proposition de loi tend à instaurer un **nouveau type de contrat de bail** dont il définit le régime et qu'il qualifie de « *bail réel immobilier littoral* » (**BRILi**). Ce dernier faciliterait le maintien d'activités dans des zones menacées par le recul du trait de côte¹.

Pour mémoire, un bail est un **contrat de location** dans lequel le **baillieur** s'engage pour un temps déterminé à permettre à une personne, le **preneur**, de jouir d'un bien moyennant le paiement d'un prix.

Si le contrat de bail est régi par les dispositions civiles de droit commun, le législateur a développé **plusieurs régimes spécifiques de baux immobiliers** (baux commerciaux, baux ruraux, baux d'habitation, etc.). Ce mouvement s'est accéléré ces dernières années avec la création d'un « *bail rural environnemental* » en 2006, d'un « *bail réel immobilier* » en 2014 ou encore d'un « *bail réel solidaire* » en 2016.

Plutôt que de laisser la définition des stipulations contractuelles à la libre volonté des parties, le législateur a opté pour un encadrement de la conclusion des baux afin de rétablir **l'équilibre entre les parties** et les obliger à prendre en compte des intérêts extérieurs. Comme le rappelle Mme Pascale Got, rapporteur de l'Assemblée nationale, « *la prise en compte des préoccupations d'ordre environnemental a ainsi conduit à transformer le bail en instrument de gestion des risques* »².

Le BRILi serait défini au sein d'une nouvelle section 3 du chapitre VII du titre VI du livre V du code de l'environnement.

Il s'agirait d'un contrat de bail soumis au **droit privé**. Il serait **conclu entre**, d'une part, **une personne physique ou morale (preneur)** et, d'autre part, **une société publique locale compétente en matière d'aménagement ou de construction ou une personne publique dont la liste serait énumérée de manière limitative (baillieur)** : État, collectivités territoriales et leurs groupements (syndicats mixtes, établissements publics de coopération intercommunale, etc.), établissements publics fonciers ou Conservatoire de l'espace littoral et des rivages lacustres (nouvel article L. 567-4 du code de l'environnement).

À la différence du contrat de bail de droit commun, le BRILi conférerait un **droit réel**, c'est-à-dire un droit sur le bien, et non un droit personnel. Sur le modèle du bail emphytéotique ou du bail à construction, un bail réel **confère au preneur un droit sur la chose qui est l'objet du**

¹ Cf. l'exposé général pour plus de précisions.

² Rapport n° 4241 du 23 novembre 2016, p. 62, consultable à l'adresse suivante : <http://www.assemblee-nationale.fr/14/pdf/rapports/r4241.pdf>.

contrat : concrètement, si le bail de droit commun fait peser sur le bailleur une obligation personnelle de laisser le preneur jouir paisiblement du bien, le bail « réel » permet au preneur de jouir directement du bien sans devoir recourir à l'intervention d'une autre personne, ce qui le rapproche du propriétaire sans pour autant en faire le titulaire du droit de propriété.

Le BRILi **porterait sur des immeubles ne pouvant faire l'objet d'un bail emphytéotique administratif ou d'occupations constitutives de droit réel** : il s'appliquerait aux biens immobiliers situés sur le **domaine privé** des personnes publiques concernées ou aux biens d'une société publique locale, alors que le bail emphytéotique administratif est réservé au domaine public des collectivités territoriales et les occupations constitutives de droit réel au domaine public artificiel des personnes publiques.

Enfin, le champ du BRILi serait particulièrement circonscrit puisqu'il serait **réservé aux biens des bailleurs se situant dans des zones d'activité résiliente et temporaire (ZART)**¹. La définition d'une ZART aurait donc pour effet de créer un périmètre au sein duquel le bailleur pourrait faire usage du bail réel immobilier littoral aussi longtemps que le recul du trait de côte rendrait possible l'exercice d'activités.

Par détermination de la loi, **ce contrat relèverait du droit privé**, bien qu'il puisse être conclu par une personne publique. Cette qualification paraît cohérente car il s'applique à des biens du domaine privé régis, sous réserve de règles particulières, par le droit civil².

Le régime du bail réel immobilier littoral serait fixé par les nouveaux articles L. 567-5 et suivants du code de l'environnement. Ces règles seraient d'ordre public : sauf disposition législative contraire, les stipulations contractuelles ne pourraient y déroger. D'ailleurs, toute clause contraire serait réputée non écrite.

Votre commission a convenu de l'utilité d'un tel instrument contractuel dans la mesure où les baux actuellement ouverts aux personnes publiques ne leur permettent ni de conférer à un preneur un droit réel sur les biens en cause ni de prendre en compte le risque de recul du trait de côte.

Toutefois, elle a souhaité apporter des **garanties supplémentaires au bailleur** au regard des circonstances particulières qui résultent de la survenance, à terme, d'un risque naturel conduisant à la disparition du bien.

En outre, dans un souci de sécurité juridique et de clarification du texte transmis par l'Assemblée nationale, votre commission a adopté un **amendement COM-14 de son rapporteur pour avis, simplifiant et précisant la rédaction de l'article 12.**

¹ Cf. le commentaire de l'article 3 pour plus de précisions sur ces zones.

² Article L. 2221-1 du code général de la propriété des personnes publiques.

1. La durée et la fin du contrat de bail réel immobilier littoral (BRILi)

Dans le texte adopté par l'Assemblée nationale, la durée du BRILi serait librement fixée par les parties pour un période comprise **entre 5 et 99 ans** (nouvel article L. 567-5 du code de l'environnement). La durée minimale serait particulièrement limitée puisque les autres baux réels fixent généralement un minimum de 18 ans.

En tout état de cause, le terme du contrat devrait être fixé, au plus tard, à la fin de la durée définie par le plan de prévention des risques naturels prévisibles (PPRNP) pendant laquelle des constructions pourraient être implantées, déplacées ou utilisées au sein de la zone d'activité résiliente et temporaire (ZART).

La durée du BRILi pourrait être prorogée par accord express des parties dans les mêmes conditions qu'au moment de la conclusion du bail¹. **Cette durée serait liée à la survenance du recul du trait de côte** : cet évènement naturel pourrait mettre fin au contrat de bail en raison de la disparition du bien objet du contrat².

Dès lors, le bail prendrait fin à l'issue de la durée initialement prévue par le contrat (normalement avant la survenance du risque) ou par la survenance du risque constatée par un arrêté de péril permanent (intervenant en ce cas avant la date envisagée).

Votre commission a adopté **l'amendement COM-15** de son **rapporteur pour avis afin de distinguer clairement la prorogation et la reconduction du contrat de bail**, la prorogation devant maintenir la durée du contrat de bail dans le délai maximal de 99 ans imposé lors de la conclusion. Au bout de ces 99 ans, il serait nécessaire de renégocier un nouveau contrat.

Il ne pourrait être mis fin *de facto* au bail réel immobilier littoral du seul fait du délaissement du bien par le preneur (nouvel article L. 567-19 du code de l'environnement). Avant le terme fixé initialement, seule une possibilité de résiliation judiciaire du contrat de bail serait ouverte aux parties (nouvel article L. 567-7). En ce cas, le juge civil pourrait être saisi :

- en l'absence d'exécution par le preneur de ses obligations contractuelles, notamment en cas de défaut de paiement du prix non régularisé six mois après une mise en demeure, le bailleur pourrait demander la résiliation judiciaire du bail (nouvel article L. 567-26) ;

- en cas de destruction des constructions et ouvrages accidentelle mais non due à la réalisation du risque de recul du trait de côte, le preneur

¹ Absence de reconduction tacite, fixation dans le respect du délai maximal et cumulé de 99 ans, fixation au maximum du terme à la fin de la durée définie par le PPRNP.

² Cf. l'exposé général pour un exemple concret.

comme le bailleur pourraient demander en justice la résiliation du bail et une indemnisation (nouvel article L. 567-27).

Votre commission a adopté un **amendement COM-23** de son rapporteur visant à **supprimer le nouvel article L. 567-27 du code de l'environnement**, qui obligerait les parties à « *déterminer les conséquences de la destruction accidentelle des constructions et ouvrages, à l'exclusion de celle résultant de la réalisation anticipée du recul du trait de côte.* »

Cet article semble redondant avec le nouvel article L. 567-15, qui contraindrait le preneur à maintenir les constructions en bon état d'entretien et le dispenserait de les reconstruire en cas de destruction fortuite, de force majeure, ou de vice de construction antérieur à la conclusion du bail. Le nouvel article L. 567-27 apparaît, en outre, contradictoire avec d'autres dispositions contraignant les parties à déterminer les conséquences de la réalisation anticipée du trait de côte (nouveaux articles L. 567-8 et L. 567-12).

Enfin, il n'est pas justifié d'établir un lien entre l'absence de cette clause sur les conséquences d'une éventuelle destruction accidentelle et la possibilité de demander la résiliation du bail en justice. La saisine du juge est un droit fondamental qui s'exerce en cas de litige entre les parties et ne saurait être restreint par de telles limitations.

L'expiration du BRILi aurait pour effet d'éteindre les servitudes passives, privilèges, hypothèques et charges dont le preneur serait à l'origine (nouvel article L. 567-28).

2. Les droits et obligations du bailleur

Les obligations du bailleur à l'égard du preneur seraient celles auxquelles est tenu un vendeur d'immeuble à l'égard d'un acheteur (nouvel article L. 567-6). À ce titre, il aurait une obligation d'information se traduisant notamment par la réalisation de plusieurs diagnostics techniques¹. Seraient également à sa charge une obligation de délivrance du bien, une garantie contre l'éviction par un tiers ainsi qu'une garantie contre les vices cachés.

Votre commission a adopté un **amendement COM-17** de son rapporteur pour avis afin de **préciser les obligations** auxquelles le bailleur est tenu, par renvoi aux obligations imposées aux propriétaires par le chapitre IV du titre VI du livre III du code civil et par la section 2 du chapitre unique du titre VII du livre II du code de la construction et de l'habitation.

En outre, une obligation particulière existerait en cas de réalisation du risque de recul du trait de côte. Dans cette hypothèse, les frais de démolition des constructions seraient à la charge du bailleur si elles lui appartiennent ou s'il a obligé le preneur à les édifier durant le bail. Ces deux obligations pourraient néanmoins faire l'objet de stipulations contraires,

¹ Cf. le commentaire de l'article 5 bis de la proposition de loi pour plus de précisions.

librement décidées par les parties (nouvel article L. 567-8 du code de l'environnement).

Enfin, le bailleur ne pourrait bénéficier d'une clause lui permettant de résilier unilatéralement le contrat (nouvel article L. 567-7), alors qu'une telle faculté lui est ouverte pour les contrats d'occupation du domaine public.

Votre commission a adopté un amendement COM-16 de son rapporteur pour avis étendant l'interdiction de résiliation unilatérale au preneur (nouvel article L. 567-5-1). Cette précaution lui a paru assurer un **meilleur équilibre contractuel entre le preneur et le bailleur**. En effet, les parties au BRILi s'engageraient dans une relation contractuelle particulière de telle sorte qu'elles doivent pouvoir disposer d'une prévisibilité suffisante sur son exécution, sans que le bailleur soit à la merci d'un retrait unilatéral du preneur, *a fortiori* si le risque de recul du trait de côte se précise.

3. Les droits et obligations du preneur

Pour sa part, **le preneur serait tenu à des obligations traditionnelles** : respect des servitudes (nouvel article L. 567-13), obligation d'entretien et de maintien en bon état (nouvel article L. 567-15), acquittement des charges, taxes et impôts liés à l'immeuble (nouvel article L. 567-17), droit d'hypothéquer le bien (nouvel article L. 567-16).

En contrepartie, il aurait **la libre jouissance du bien immobilier**, sous réserve des activités accessoires que le contrat de bail interdirait ou des changements d'activités qu'il subordonnerait à l'accord du bailleur (nouvel article L. 567-14).

Le preneur serait également tenu d'acquitter un **loyer** versé à la date convenu entre les parties. Ce loyer pourrait être constitué :

- d'un versement numéraire ;
- d'un transfert de la propriété totale ou partielle d'immeubles ou de titres donnant vocation à la propriété ou à la jouissance d'immeubles ;
- de la réalisation de travaux, constructions ou ouvrages sur un autre immeuble du bailleur.

Ces modes de paiement pourraient être combinés.

Les personnes publiques sont soumises, pour leurs biens relevant du domaine public et du domaine privé, à l'interdiction de consentir des libéralités¹ qui se rattache à la Déclaration des droits de l'Homme et du citoyen. Il en résulte qu'elles ne peuvent pas fixer un loyer ne correspondant pas à la valeur réelle du bien, sauf pour un motif d'intérêt général.

¹ Cette interdiction a été affirmée par la jurisprudence (Conseil d'État, 17 mars 1893, Chemins de fer de l'Est).

Dès lors, votre commission a adopté un **amendement COM-20** de son rapporteur pour avis supprimant la mention selon laquelle le montant du loyer est « *librement convenu* » par les parties afin que l'interprétation qui serait faite de cette mention **ne donne pas l'impression que la fixation du loyer échappe aux règles constitutionnelles de gestion des biens publics.**

4. La cession ou l'apport en société du droit au bail

Le preneur pourrait céder son droit au bail réel immobilier littoral (BRILi) ou l'apporter en société. Le cessionnaire ou la société se substituerait alors au preneur pour les obligations et droits contractuels le liant avec le bailleur. Le preneur « *initial* » resterait uniquement garant des obligations relatives à l'achèvement des constructions et ouvrages que le bailleur lui aurait imposés contractuellement de réaliser (nouvel article L. 567-20 du code de l'environnement).

À peine de nullité, **la cession devrait respecter une procédure spécialement définie** : le preneur ferait part à son cessionnaire d'une « *offre préalable d'acquisition* », valable pour une période d'au moins trente jours à compter de sa réception par le cessionnaire. Ce dernier ne pourrait l'accepter qu'après un délai de dix jours à compter de la réception de l'offre. Le preneur bénéficierait également de la protection offerte par les articles L. 271-1 à L. 271-3 du code de la construction et de l'habitation¹.

Le texte de l'Assemblée nationale distingue, au risque de la confusion, la cession du droit au bail de celle du bail. En outre, cette faculté ne serait subordonnée qu'à l'information du bailleur par le preneur mais à l'agrément du bailleur lorsque la cession ou l'apport en société porterait sur une partie de l'immeuble.

Votre commission a donc adopté l'amendement COM-21 de son rapporteur pour avis de manière à clarifier cette disposition : l'accord du bailleur serait nécessaire pour toute cession du droit au bail, qu'elle concerne une partie du bien ou sa totalité.

La substitution de preneur constitue, en effet, un fait suffisamment important pour qu'il nécessite l'accord du bailleur.

5. La faculté pour le preneur de consentir des baux et titres d'occupation

Le preneur ne pourrait **pas consentir un BRILi sur le même immeuble à une autre personne, quand bien même le bailleur en serait d'accord** (nouvel article L. 567-9 du code de l'environnement). Il pourrait, en revanche, consentir des baux et titres d'occupation ne conférant pas des droits réels sur cet immeuble (nouvel article L. 567-23).

Votre commission a approuvé ces restrictions sous réserve de l'adoption d'un **amendement COM-18** présenté par son rapporteur pour

¹ Notamment en matière de délai de rétractation.

avis afin de clarifier la rédaction du texte de l'Assemblée nationale et de préciser, au nouvel article L. 567-9, que, de manière générale, le preneur ne peut pas consentir, de lui-même, à un autre preneur un bail ou un titre d'occupation conférant des droits réels sur l'immeuble concerné et les constructions édifiées, interdiction qui intégrerait le bail réel immobilier littoral.

Les autres types de titres d'occupation et de baux (notamment les contrats de location) conclus par le preneur avec une tierce personne seraient donc possibles sous réserve de respecter plusieurs formalités :

- la reproduction de dispositions légales, la mention de la date d'extinction du bail et de son effet sur le contrat conclu ainsi que le risque d'extinction anticipée ;

- l'apposition d'une mention manuscrite du preneur selon laquelle il sait devoir quitter les lieux à la date de la réalisation du risque naturel ou, en tout état de cause, à la fin du bail.

Ces formalités seraient prescrites à peine de nullité. Toutefois, pour les baux d'habitation, la violation des procédures pourrait conduire :

- au versement au preneur d'une **indemnité équivalente** à six mois de loyers, si le risque s'est réalisé ;

- au droit pour le preneur de **se maintenir au terme du bail** dans les lieux jusqu'à la réalisation du risque et, au plus tard, pendant 36 mois, moyennant le versement d'une indemnité équivalente au dernier loyer exigible, si le risque ne s'est pas produit.

Dans ce dernier cas, le bailleur du BRILi pourrait engager la responsabilité civile du preneur ayant consenti un bail non constitutif de droit réel à une tierce personne.

Votre commission a constaté que le texte de l'Assemblée nationale ne précisait pas l'articulation entre la procédure de nullité et le maintien dans l'habitation : concrètement, pour un bail d'habitation, une partie pourrait-elle choisir soit d'invoquer la nullité, soit de solliciter l'indemnité ou le maintien dans les lieux ? La nullité s'imposerait-t-elle par priorité ? La nullité serait-elle exclue pour les baux d'habitation en raison de règles propres en cas de violation des formalités légales ?

Dans l'attente d'éclaircissements sur cette articulation, elle a donc adopté un **amendement COM-22** de son rapporteur pour avis afin de maintenir, à ce stade, la seule sanction de nullité.

6. La propriété des constructions liées au bien immobilier

Le texte de l'Assemblée nationale précise le **régime de la propriété des constructions** qui feraient l'objet d'un bail réel immobilier littoral (nouvel article L. 567-11 du code de l'environnement).

Les constructions existantes resteraient la propriété du bailleur. Parallèlement, le preneur serait autorisé, sous réserve d'une simple information préalable du bailleur, à édifier de nouvelles constructions sur l'emprise du bien et à surélever, réhabiliter, améliorer, rénover ou démolir les constructions existantes et celles édifiées par lui. La seule limite à cette faculté serait de ne pas opérer de changement diminuant la valeur de l'immeuble. Pour les constructions nouvelles, le preneur devrait, en outre, constituer une garantie financière de la remise en état du bien immobilier au terme du bail.

Les obligations de remise en l'état du preneur à l'issue du contrat différeraient selon que le risque se réalise ou non avant le terme prévu du bail.

En cas de réalisation du risque avant ce terme, le déplacement ou la démolition des constructions et améliorations qu'il avait édifiées seraient à sa charge.

En l'absence de réalisation du risque, ces constructions et améliorations seraient cédées au bailleur à un prix équivalent à la valeur d'augmentation du fonds ou aux coûts des matériaux et de la main d'œuvre pondéré par l'état des constructions et améliorations.

L'ensemble de ces règles relatives au partage de propriété pourraient être modifiées par des stipulations contraires.

Votre commission a approuvé ces règles en proposant toutefois de **supprimer, par l'adoption d'un amendement COM-19 de son rapporteur pour avis, les dispositions relatives aux modalités de fixation du prix d'achat des biens repris par le bailleur au terme du contrat. Elle a préféré s'en remettre à l'accord des parties.**

À l'initiative de Mme Pascale Got, rapporteur de l'Assemblée nationale, les modalités d'application du nouveau chapitre VII du titre VI du livre V du code de l'environnement, introduit par les articles 2, 11 et 12 de la proposition de loi, seraient renvoyées à un décret en Conseil d'État (article L. 567-29).

Sous réserve de l'adoption de ses amendements, votre commission a donné un avis favorable à l'adoption de l'article 12.

* * *

*

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

EXAMEN EN COMMISSION

MARDI 20 DÉCEMBRE 2016

M. Philippe Bas, rapporteur pour avis. – Cette proposition de loi, présentée par Bruno Le Roux et les membres du groupe socialiste, écologiste et républicain, a été adoptée sans opposition à l'Assemblée nationale. Elle concerne les occupants d'immeubles ou de terrains menacés par le recul du trait de côte.

La France compte, avec ses outre-mer, 18 445 kilomètres de côtes, ce qui fait de son espace maritime le deuxième au monde, après celui des États-Unis. La « loi littoral » du 3 janvier 1986 ne concerne pas moins de 1 212 communes.

Le recul du trait de côte n'est pas un phénomène récent : au XX^{ème} siècle, le niveau de la mer est monté de 15 centimètres. Ce phénomène s'accélère toutefois : la mer pourrait monter, d'après les prévisions, de 20 à 40 centimètres d'ici à 2050.

Un quart des côtes françaises sont soumises à érosion ; 60 % des côtes normandes sont concernées – dont celles de la Manche, qui me tient tout particulièrement à cœur – et 70 % des côtes du Nord-Pas-de-Calais. Au total, une centaine de bâtiments pourraient être submergés d'ici à 2026, sans parler du nombre de terrains menacés.

Face à ce risque naturel, deux réponses sont possibles : soit la création, coûteuse, d'ouvrages de défense contre la mer, soit une solution – retenue par la proposition de loi – que les spécialistes appellent noblement le « recul stratégique des activités » – en clair, leur déménagement.

Le texte prévoit plusieurs instruments pour répondre aux difficultés causées par le recul du trait de côte. D'abord, la création de zones d'activité résiliente et temporaire (ZART) destinées à maintenir les activités sur le littoral aussi longtemps que possible, puis à faciliter leur relocalisation vers l'arrière-pays. Une trentaine de communes pourraient être concernées.

Le droit d'information dont bénéficient les propriétaires et locataires serait renforcé dans ces ZART, et un droit de préemption spécifique pour l'État et les collectivités territoriales serait prévu pour le rachat et la réaffectation de ces terrains. Un nouveau contrat d'occupation serait créé, le bail réel immobilier littoral (BRILi).

La proposition de loi comprend également des dispositions relatives au fameux immeuble *Le Signal*, en Gironde. Lors de sa construction, en 1967, il se trouvait à 200 mètres de la mer ; aujourd'hui, la distance s'est réduite à 16 mètres, ce qui a conduit les autorités à prendre un arrêté d'interdiction

d'occupation. Le dispositif prévu par l'Assemblée nationale, pour éteindre le contentieux en cours et indemniser les propriétaires au titre de la solidarité nationale, nous semble inopérant. C'est pourquoi je vous proposerai un dispositif plus solide.

M. René Vandierendonck. – Nous sommes en fin de mandat... Quelle que soit la compétence des députés qui ont déposé cette proposition de loi, on devine l'inspiration gouvernementale. C'est un détournement de la procédure législative, pour éviter l'étude d'impact sur un sujet qui, pourtant, la mériterait diablement.

La question recoupe celle de la délimitation du domaine public maritime côté rivage, et soulève le problème de l'enchevêtrement des documents d'urbanisme et schémas d'action publique dans les zones d'estuaires... Ainsi de la Manche, de la Somme ou de la Gironde. On produit des documents normatifs, sans se préoccuper de leur cohérence et de la continuité de leur périmètre.

Deux exemples : dans l'estuaire de la Vilaine se rencontrent des zones humides, des forêts domaniales, le domaine public maritime, fluvial et lacustre. Il y a des schémas de cohérence territoriale (SCoT), mais ils ne couvrent pas toute la zone. Entre Hesdin et le Touquet – soit, à vol d'oiseau, une quarantaine de kilomètres – trois SCoT sont en vigueur sur la rive droite de la Canche et autant sur sa rive gauche.

S'il est un domaine où le schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité du territoire (SRADDET) a un rôle à jouer, c'est bien celui-là. Seuls 20 % du territoire national sont couverts par les SCoT. Il y a des trous ! Le SRADDET a l'avantage de garantir une concertation entre les parties prenantes.

Le glorieux combat contre l'inflation normative me fait sourire, quand je vois fleurir de nouveaux acronymes. Des « ZART », des « BRILi » ? Il suffirait pourtant que chaque SRADDET portant sur une zone littorale comprenne obligatoirement des dispositions sur le trait de côte, et détermine le titulaire du droit de préemption pour éviter la concurrence entre les divers organismes – Conservatoire du littoral, établissements publics fonciers locaux ou d'État...

Dans les rares cas où l'État met de l'argent pour faire face au recul du trait de côte, c'est toujours dans le cadre d'une convention avec la région. Autant de raisons qui font du SRADDET le cadre le mieux approprié à la concertation.

M. Philippe Bas, rapporteur pour avis. – Issu de la loi portant nouvelle organisation territoriale de la République (NOTRe) du 7 août 2015, le SRADDET a déjà été enrichi par la « loi biodiversité » du 8 août 2016, qui permet de prévoir des objectifs de protection et de développement du littoral. Cette proposition de loi fait référence à cette compétence en prévoyant à l'article 1^{er} une mise en cohérence entre le SRADDET, d'une

part, et la stratégie nationale de gestion intégrée du trait de côte, d'autre part.

Concernant le droit de préemption, les auteurs de la proposition de loi ont eu la sagesse de reprendre la liste des autorités titulaires fixée par le code de l'urbanisme, ce qui devrait éviter toute confusion.

EXAMEN DES ARTICLES

Article 2 bis (nouveau)

M. Philippe Bas, rapporteur pour avis. – L'article 2 *bis*, introduit par l'Assemblée nationale avec l'accord des auteurs de la proposition de loi, vise l'immeuble *Le Signal* (Gironde). Il prévoit une indemnisation des propriétaires à hauteur de 75 % de la valeur estimée du bien ; pour lui donner une portée rétroactive sur les contentieux en cours, les députés ont précisé que cette disposition revêtirait un caractère interprétatif et s'appliquerait aux procédures en cours. Or, cette disposition n'est pas « interprétative » car elle modifie substantiellement les règles d'indemnisation par le « fonds Barnier ».

Il est désagréable de légiférer sur un cas unique et on ne saurait ouvrir les droits à indemnisation de manière excessive. Il me semble toutefois nécessaire de répondre aux difficultés rencontrées par les occupants du *Signal*, qui sont aujourd'hui dans une impasse.

D'un point de vue juridique, il me paraît plus judicieux de prévoir explicitement un nouveau cas de recours au « fonds Barnier ». Mon amendement COM-8 précise que le « fonds Barnier » « finance les indemnités allouées aux propriétaires et aux locataires d'un bien immeuble ayant fait l'objet d'une interdiction définitive d'habiter ou d'occuper les lieux prise en raison du risque de recul du trait de côte pour des faits intervenus avant le 1^{er} janvier 2017 ».

Mme Catherine Troendlé, présidente. – En légiférant dans ce sens, nous ne créons pas moins un précédent. Faudra-t-il légiférer à nouveau lorsqu'un cas similaire se présentera ?

M. Philippe Bas, rapporteur pour avis. – La disposition en question porte sans ambiguïté sur le passé. Il n'existe, à ce jour, aucun cas comparable et la proposition de loi vise précisément à éviter qu'il n'en survienne. Les baux réels immobiliers littoraux sont par exemple conçus pour anticiper le risque de recul du trait de côte.

De plus, l'article 13 du texte crée un fonds d'adaptation au recul du trait de côte qui, sur les territoires concernés, financerait les acquisitions de biens effectuées dans le cadre d'une ZART. Le cadre législatif est là.

Certes, l'article 2 *bis* pose un problème de principe, mais nos législations n'ont pas l'habitude de ces risques naturels qui se réalise

lentement, centimètre par centimètre. Nous avons besoin d'un cadre pour prendre en compte ces risques nouveaux, par souci de justice.

L'amendement COM-8 est adopté.

Article 3

M. Philippe Bas, rapporteur pour avis. – Le texte voté par l'Assemblée nationale donne au préfet la possibilité de créer une ZART par décision unilatérale. Avec mon amendement COM-9, je souhaite que les ZART soient créées sur proposition des collectivités territoriales ou groupements de collectivités territoriales concernés.

L'amendement COM-9 est adopté.

Article 7

M. Philippe Bas, rapporteur pour avis. – Cet article prévoit que le schéma de cohérence territoriale prend en compte les objectifs fixés par la stratégie nationale de gestion intégrée du trait de côte, en l'absence de dispositions du SRADDET en la matière. Mon amendement COM-10, précisant que l'intégration de ces objectifs dans les SCoT n'interviendra qu'aux échéances prévues pour leur révision, vise à éviter aux communes ou à leurs groupements de s'engager dans une procédure longue et coûteuse de révision de leur SCoT.

L'amendement COM-10 est adopté.

Article 8 bis (nouveau)

M. Philippe Bas, rapporteur pour avis. – Cet article prévoit l'obligation pour les professionnels de l'immobilier d'informer du risque de recul du trait de côte les acquéreurs, locataires et bailleurs d'un bien situé dans une ZART.

En d'autres termes, il s'agit d'éviter aux acheteurs parisiens de biens immobiliers sur la côte de se faire manipuler... Or les professionnels de l'immobilier étant déjà soumis à une obligation générale d'information, adopter une telle disposition pourrait donner lieu à une lecture restrictive, *a contrario*, de l'obligation de conseil dans les autres matières. Averti, par exemple, de la construction prochaine d'une porcherie à proximité du bien, le professionnel de l'immobilier pourrait s'estimer relevé de son obligation d'en prévenir l'acheteur, puisque le cas n'est pas mentionné dans le texte. Mon amendement COM-11 supprime cet article.

M. François Pillet. – Vous avez raison. L'obligation de conseil, qui au demeurant ne s'applique pas aux seuls agents immobiliers, répond parfaitement à ce type de risques naturels. Il serait catastrophique que la mention explicite d'une obligation d'informer dans le cas spécifique du recul

du trait de côte soit considérée comme une exemption de cette obligation dans les autres cas.

M. René Vandierendonck. – Sans compter que toutes les transactions immobilières ne sont pas conduites par des agents immobiliers.

L'amendement de suppression COM-11 est adopté.

Article additionnel avant l'article 9

M. Philippe Bas, rapporteur pour avis. – L'amendement COM-12 est particulièrement important puisqu'il comporte des dispositions dépassant le cadre du recul du trait de côte.

La première disposition en relève : une collectivité territoriale pourrait exercer son droit de préemption sur un bien menacé par le recul du trait de côte, afin de permettre au propriétaire d'y vivre ou d'y poursuivre son activité sans avoir à risquer son patrimoine ; mais dans certains cas, le déplacement du logement ou de l'activité sera inévitable. Mon amendement COM-12 ouvre la faculté de déroger, dans cette situation précise, à la « loi littoral » en autorisant le déplacement de l'activité ou des logements concernés à proximité du littoral. Ce dispositif serait très encadré ; il faudrait l'accord du préfet, l'avis de la commission départementale de la nature, des paysages et des sites et, enfin, un zonage spécifique dans les schémas de cohérence territoriale et plans locaux d'urbanisme. Ces documents pourraient être révisés par une procédure simplifiée. Il s'agit, certes, d'un aménagement à la « loi littoral », mais toutes les précautions sont prises pour éviter de défigurer nos magnifiques paysages littoraux.

L'amendement COM-12 autorise également – pour contenir certaines interprétations de la « loi littoral » – le comblement des « dents creuses », ces espaces non construits situés entre des parcelles bâties : mieux vaut densifier les hameaux ou villages existants que d'en créer de nouveaux. Le Sénat a déjà voté cette disposition à plusieurs reprises, notamment après la présentation, il y a trois ans, du rapport d'information de Jean Bizet et Odette Herviaux sur l'application de la « loi littoral ». Malheureusement, pour l'Assemblée nationale, toute adaptation de cette loi, fût-ce à la marge, est un chiffon rouge.

Enfin, l'amendement COM-12 autorise la construction d'annexes de taille limitée tout en interdisant leur changement d'affectation. Cette disposition est inspirée d'une mesure du projet de loi de modernisation, de développement et de protection des territoires de montagne. Il peut s'agir d'un petit pavillon à côté d'une piscine, d'un abri de jardin. J'en appelle à la solidarité de la montagne...

M. Jean-Pierre Vial. – Vous pouvez pleinement compter sur elle, d'autant qu'elle est également concernée par la « loi littoral », puisque les espaces qui bordent les lacs de montagne en relèvent. Il demeure un conflit non résolu entre la « loi littoral » et la « loi montagne ». En 2006, un décret

avait apporté une solution, mais nous sommes revenus en arrière. Je suis d'autant plus sensible à ce que vous avez dit concernant les annexes : en montagne, le relief permet aisément de les dissimuler dans le paysage.

La « loi littoral » concerne également les territoires de montagne pour les infrastructures routières. J'ai souvenir d'un amendement déposé par le Gouvernement parce qu'une disposition de la « loi littoral » interdisant la construction de routes à moins de 1 500 mètres du littoral empêchait la réalisation d'un ouvrage justement destiné à remplacer une route longeant un lac de montagne...

M. Philippe Bas, rapporteur pour avis. – Mais les lacs de montagne ne sont guère concernés par le recul du trait de côte...

Mme Catherine Tasca. – Comment s'applique la législation sur les petites annexes hors espace de montagne et littoral ?

Mme Catherine Troendlé, présidente. – Il est possible de définir dans le plan local d'urbanisme de zones où l'on peut construire de très petites annexes – des baraques de jardin par exemple. On pourrait envisager des adaptations de ces dispositions, très encadrées, dans le contexte littoral.

Mme Marie Mercier. – La définition du caractère « limité » des annexes est subjective. Le plafond de 19,9 mètres carrés sera-t-il appliqué ?

M. Philippe Bas, rapporteur pour avis. – Dans le droit commun, les constructions d'une superficie inférieure à 20 mètres carrés échappent en effet au permis de construire. La limite de superficie des annexes serait établie par voie réglementaire ; il est probable que cette référence soit retenue.

Mme Catherine Troendlé, présidente. – C'est en effet le cas dans la configuration que j'ai évoquée.

M. François Pillet. – Les collectivités et établissements publics de bord de mer ont-ils alimenté une réserve foncière, en dehors des emprises du Conservatoire du littoral, pour faciliter, par exemple, la réimplantation de bâtiments menacés ?

M. Philippe Bas, rapporteur pour avis. – Des groupements d'intérêt public (GIP) travaillent en ce sens, notamment en Gironde. Dans d'autres zones, ce travail est effectué par le Conservatoire du littoral ou par des établissements publics fonciers.

M. René Vandierendonck. – Dans la Somme, l'établissement public foncier local réalise des acquisitions au-delà du périmètre de préemption du Conservatoire du littoral. Notre collègue Jérôme Bignon s'est rendu célèbre dans cet exercice.

L'amendement COM-12 est adopté.

Article 10

M. Philippe Bas, rapporteur pour avis. – Mon amendement COM-13 vise à supprimer l'article 10 qui interdirait aux personnes publiques d'aliéner les biens de leur domaine privé situés dans une ZART. Pour protéger l'acheteur contre les turpitudes de la personne publique, on impose une limitation excessive, qui serait probablement jugée anticonstitutionnelle.

M. François Pillet. – Évidemment !

L'amendement COM-13 est adopté.

Article 12

Les amendements rédactionnels COM-14 et COM-15 sont adoptés.

M. Philippe Bas, rapporteur pour avis. – Mon amendement COM-16 équilibre la relation contractuelle en étendant au preneur l'interdiction faite au bailleur de résilier unilatéralement un bail réel immobilier littoral (BRILi).

L'amendement COM-16 est adopté.

M. Philippe Bas, rapporteur pour avis. – Mon amendement COM-17 précise les obligations du bailleur lorsqu'il contracte un BRILi.

L'amendement COM-17 est adopté.

M. Philippe Bas, rapporteur pour avis. – Mon amendement COM-18 clarifie la rédaction de l'Assemblée nationale.

L'amendement COM-18 est adopté.

M. Philippe Bas, rapporteur pour avis. – Mon amendement COM-19 confie aux parties, et non à la loi, le soin de fixer le prix de cession des bâtiments construits par le preneur à l'échéance du BRILi.

L'amendement COM-19 est adopté.

M. Philippe Bas, rapporteur pour avis. – Mon amendement COM-20 supprime une mention qui pourrait donner l'impression que la fixation du loyer échappe à la règle constitutionnelle empêchant les personnes publiques de consentir à des libéralités.

L'amendement COM-20 est adopté.

M. Philippe Bas, rapporteur pour avis. – Le preneur pourrait, en application du nouvel article L. 567-20 du code de l'environnement, céder son droit au bail ou l'apporter en société après simple information du bailleur. Toutefois, lorsque cette opération ne porte que sur une partie de l'immeuble, elle ne pourrait avoir lieu qu'aux conditions agréées par le bailleur, rendant plus contraignante la cession sur une partie de l'immeuble que sur l'ensemble de l'immeuble.

Mon amendement COM-21 simplifie cette disposition et subordonne la cession du droit au bail à l'accord du bailleur, que la cession porte sur une

partie ou la totalité du bien. En effet, la substitution de preneur est suffisamment importante pour que l'accord du bailleur soit requis.

L'amendement COM-21 est adopté.

M. Philippe Bas, rapporteur pour avis. – Mon amendement COM-22 supprime, en attente d'éclaircissements, une procédure d'indemnisation introduite par le texte et qui entre en conflit avec la procédure d'annulation du contrat.

L'amendement COM-22 est adopté.

M. Philippe Bas, rapporteur pour avis. – Mon amendement COM-23 supprime une disposition redondante et contradictoire.

L'amendement COM-23 est adopté.

M. Philippe Bas, rapporteur pour avis. – Il me reste à vous demander de me donner mandat pour déposer des amendements de coordination en séance publique ou redéposer des amendements qui n'auraient pas été adoptés par la commission au fond.

Mme Catherine Troendlé, présidente. – La commission des lois vous confie ce mandat.

LISTE DES CONTRIBUTIONS ÉCRITES

Direction des affaires civiles et du sceau (Ministère de la justice)

Direction générale des collectivités locales (Ministère de l'intérieur)

Direction de l'habitat, de l'urbanisme et des paysages (DHUP) (Ministère de l'environnement, de l'énergie et de la mer)

Conseil national du notariat

Service hydraulique et océanographique de la marine (SHOM)

AMENDEMENTS PRÉSENTÉS PAR LA COMMISSION DES LOIS

Article 2 bis (nouveau)

Amendement COM-8

Rédiger ainsi cet article :

Le fonds mentionné à l'article L. 561-3 du code de l'environnement finance les indemnités allouées aux propriétaires et aux locataires d'un bien immobilier ayant fait l'objet d'une interdiction définitive d'habiter ou d'occuper les lieux prise en raison du risque de recul du trait de côte pour des faits intervenus avant le 1^{er} janvier 2017.

Ces indemnités sont évaluées sans prendre en compte ce risque et leur montant maximum est fixé à 75 % de la valeur estimée de chaque bien.

Article 3

Amendement COM-9

Alinéas 3 et 4

Remplacer ces alinéas par cinq alinéas ainsi rédigés :

2° Le II est ainsi modifié :

a) Après le 1°, il est inséré un 1° bis ainsi rédigé :

« 1° bis D'évaluer le risque de recul du trait de côte et de délimiter, sur proposition d'une collectivité territoriale ou d'un groupement de collectivités territoriales concerné, des zones d'activité résiliente et temporaire.

« Dans ces zones, les plans fixent la durée maximale pendant laquelle des constructions, ouvrages, aménagements ou exploitations peuvent être réalisés, utilisés, exploités ou déplacés, sous réserve que cela soit compatible avec l'exposition à d'autres risques naturels. Ils peuvent prévoir, en outre, des mesures d'interdiction ou des prescriptions telles que prévues au 1° ; »

b) Aux 3° et 4°, les mots : « au 1° et » sont remplacés par les mots : « du 1° » ;

Article 7

Amendement COM-10

A. – Compléter cet article par un paragraphe ainsi rédigé :

II. – Si le schéma de cohérence territoriale est antérieur à l'approbation ou à la modification de la stratégie nationale de gestion intégrée du trait de côte, il prend en compte les objectifs de la stratégie lors de la première révision qui suit l'approbation ou la modification de cette dernière.

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

I. –

Article 8 bis (nouveau)

Amendement COM-11

Supprimer cet article.

Article additionnel avant l'article 9

Amendement COM-12

Avant l'article 9

Insérer un article additionnel ainsi rédigé :

L'article L. 121-10 du code de l'urbanisme est ainsi rédigé :

« Art. L. 121-10. - Par dérogation aux dispositions de l'article L. 121-8, peuvent être autorisées en dehors des espaces proches du rivage :

« 1° La densification des hameaux lorsqu'elle respecte les proportions en hauteur et en volume du bâti existant ;

« 2° La relocalisation des constructions, ouvrages, aménagements ou exploitations mentionnés au 1° bis de l'article L. 562-1 du code de l'environnement dans des zones désignées à cet effet ;

« 3° Les constructions ou installations liées aux activités agricoles, forestières ou aux cultures marines ;

« 4° L'édification d'annexes de taille limitée à proximité d'un bâtiment existant dans des conditions définies par voie réglementaire.

« Ces opérations n'ouvrent pas de droit ultérieur à une extension de l'urbanisation. Elles sont soumises à l'accord de l'autorité administrative compétente de l'État après avis de la commission départementale de la nature, des paysages et des sites. Cet accord est refusé si les constructions ou installations sont de nature à porter atteinte à l'environnement ou aux paysages.

« Les hameaux mentionnés au 1° et les zones mentionnées au 2° sont identifiés par un schéma de cohérence territoriale et délimités par un plan local d'urbanisme. Les modifications correspondantes peuvent être adoptées selon la procédure simplifiée prévue aux articles L. 143-37 à L. 143-39 du présent code pour le schéma de cohérence territoriale et aux articles L. 153-45 à L. 153-48 du même code pour le plan local d'urbanisme.

« Le changement de destination des constructions, installations ou annexes mentionnées aux 3° et 4° est prohibé. »

Article 10

Amendement COM-13

Supprimer cet article.

Article 12
Amendement COM-14

I. - Alinéa 6

1° Remplacer les mots :

Est qualifié de « bail réel immobilier littoral » le contrat de
par les mots :

Constitue un bail réel immobilier littoral le

2° Remplacer les mots :

un droit réel sur tout ou partie d'un immeuble bâti ou non bâti constituant une
dépendance de son domaine privé,

par les mots :

des droits réels sur tout ou partie d'un immeuble ne relevant pas du domaine
public

3° Après le mot :

situé

insérer les mots :

, au moment de la conclusion ou de la prorogation de ce bail,

II. - Après l'alinéa 6

Insérer un alinéa ainsi rédigé :

« Le bail réel immobilier littoral est régi par la présente section. Toute clause
contraire est réputée non écrite.

III. - Alinéa 7

1° Première phrase

Remplacer les mots :

tant sur le sol et sur les constructions existantes que

par les mots :

sur le sol, sur les constructions existantes et

et les mots :

telles que définies à l'article L. 567-10

par les mots :

réalisées par le preneur

2° Deuxième et dernière phrases

Supprimer ces phrases.

IV. - Alinéa 11

Supprimer cet alinéa.

V. - Alinéa 18

Rédiger ainsi cet alinéa :

« *Art. L. 567-8.* - Sauf stipulation contraire, en cas de réalisation du risque de recul du trait de côte avant le terme prévu par le bail réel immobilier littoral, le bailleur s'acquitte des frais de démolition des constructions existant le jour de la conclusion du bail et des constructions mises à la charge du preneur dans le contrat.

VI. - Alinéa 22, première phrase

1° Remplacer les mots :

disposition contraire dans le contrat de bail

par les mots :

stipulation contraire

2° Remplacer les mots :

dans le respect des règles applicables à de telles opérations et sans l'accord

par les mots :

après information préalable

3° Supprimer les mots :

et d'informer le bailleur préalablement à ces opérations

VII. - Alinéa 23, dernière phrase

1° Supprimer le mot :

tant

2° Remplacer le mot :

que

par le mot :

et

VIII. - Alinéa 24

1° Première phrase

Avant les mots :

En cas de réalisation

insérer les mots :

Sauf stipulation contraire,

et remplacer les mots :

dont le preneur est propriétaire

par les mots :

réalisées à son initiative

2° Dernière phrase

Supprimer cette phrase.

IX. - Alinéa 25

1° Première phrase

a) Avant les mots :

En l'absence de réalisation

insérer les mots :

Sauf stipulation contraire,

b) Remplacer le mot :

contrat

par les mots :

bail réel immobilier littoral

2° Dernière phrase

Supprimer cette phrase.

X. - Alinéa 26

Supprimer les mots :

ou ouvrages édifiés

XI. - Alinéa 29

1° Première phrase

Supprimer les mots :

et de réparations

2° Seconde phrase

Supprimer les mots :

Il est tenu des réparations de toute nature sur ces constructions, mais

XII. - Alinéa 37, dernière phrase

Supprimer les mots :

et des ouvrages

XIII. - Alinéa 54

Remplacer le mot :

Extinction

par le mot :

Résiliation

XIV. - Alinéa 55

1° Deuxième phrase

Remplacer les mots :

peut également s'éteindre

par les mots :

est résilié de plein droit

2° Dernière phrase

Supprimer le mot :

permanent

XV. – Alinéa 56

Supprimer cet alinéa

XVI. – Alinéa 57

1° Rédiger ainsi le début de l'alinéa :

« Sauf stipulation contraire, la valeur non amortie... *(le reste sans changement)*

2° Supprimer les mots :

, sauf stipulation contraire dans le contrat du bail

Article 12

Amendement COM-15

I. – Alinéa 9

Remplacer les mots :

, son terme étant librement fixé par les parties mais ne pouvant
par les mots :

. Son terme, librement fixé par les parties, ne peut

II. – Alinéa 10

Rédiger ainsi cet alinéa :

« Dans la limite de la durée maximale et dans les conditions fixées par le
premier alinéa, sa durée peut être prorogée de façon expresse au-delà du
terme convenu si le risque de recul du trait de côte ne s'est pas réalisé à
cette date.

Article 12

Amendement COM-16

I. – Après l'alinéa 13

Insérer un alinéa ainsi rédigé :

« *Art. L. 567-5-1.* – Le bail ne peut comporter de faculté de résiliation
unilatérale à l'initiative d'une partie.

II. – Alinéa 17

Supprimer cet alinéa.

Article 12*Amendement COM-17*

Alinéa 16

Remplacer le mot :

acquéreur

par les mots :

acheteur, prévues par le chapitre IV du titre VI du livre III du code civil et de la section 2 du chapitre unique du titre VII du livre II du code de la construction et de l'habitation.

Article 12*Amendement COM-18*

Alinéa 21

1° Remplacer les mots :

, même avec l'accord du bailleur, un bail réel immobilier littoral

par les mots :

un bail ou titre d'occupation de toute nature conférant des droits réels

2° Compléter cet alinéa par les mots :

et sur les constructions édifiées par le preneur

Article 12*Amendement COM-19*

Alinéa 25, deuxième phrase

Supprimer cette phrase.

Article 12*Amendement COM-20*

Alinéa 32

Supprimer les mots :

librement convenu,

Article 12*Amendement COM-21*

I. - Alinéa 37, première phrase

1° Remplacer les mots :

son droit au

par les mots :

sur tout ou partie de l'immeuble son

2° Remplacer les mots :
en avoir informé le
par les mots :
accord du
II. - Alinéa 38
Supprimer cet alinéa.

Article 12
Amendement COM-22

Alinéas 49 à 52
Supprimer ces alinéas.

Article 12
Amendement COM-23

I. - Alinéa 55
Remplacer les mots :
l'un des cas prévus aux articles L. 567-26 et L. 567-27
par les mots :
le cas prévu à l'article L. 567-26
II. - Alinéa 59
Supprimer cet alinéa.