

PROPOSITION DE LOI N° 717 RELATIVE AU DÉVELOPPEMENT DURABLE DES TERRITOIRES LITTORAUX

Commission de l'aménagement du territoire et du développement durable

Rapport n° 243 (2017-2018) de M. Didier MANDELLI, fait au nom de la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable, déposé le 24 janvier 2018

Des territoires littoraux confrontés à de nombreux défis

Nos territoires littoraux, de métropole et d'outre-mer, sont confrontés à de multiples défis, dans un contexte de réchauffement climatique qui accroît significativement leur exposition aux aléas naturels, qu'il s'agisse de risques ponctuels, comme les submersions marines, ou de transformations plus structurelles, résultant d'un recul du trait de côte.

Le trait de côte représente environ 5 800 km pour la France métropolitaine et près de 10 000 km pour les outre-mer. On estime qu'un quart de la côte en métropole connaît un phénomène d'érosion marquée, auquel s'ajoute l'élévation du niveau de la mer, accélérée par le changement climatique.

LITTORAL NATUREL SOUMIS À L'ÉROSION



Source : Observatoire national de la mer et du littoral (ONML).

Un aménagement du territoire véritablement prospectif implique une meilleure prise en compte de ces phénomènes, en vue de concilier l'incertitude et la précarité qui en résultent, avec le maintien et le développement d'activités dans les espaces concernés.

Par ailleurs, l'attractivité croissante du littoral pour la population française, la diversité du tissu urbain local, ainsi que certaines évolutions jurisprudentielles, appellent **des réponses circonstanciées et adaptées, afin de retrouver l'équilibre visé par la loi Littoral de 1986, entre protection de l'environnement et aménagement du territoire.**

Ce sujet a une ampleur particulière, dès lors que **plus de 1 200 communes sont soumises au régime de cette loi**, et ce sur l'ensemble de leur territoire, y compris dans les zones rétro-littorales éloignées du rivage.

La commission de l'aménagement du territoire et du développement durable avait adopté en 2014 un rapport sur l'application de la loi Littoral présenté par Odette Herviaux et Jean Bizet¹. Ce travail très complet avait établi un constat clair, équilibré et transpartisan sur les difficultés et les défis rencontrés dans les territoires littoraux, qui a directement nourri le présent texte.

Une proposition de loi pour donner aux acteurs locaux de nouveaux outils

La proposition de loi n° 717 relative au développement durable des territoires littoraux a été déposée au Sénat le 13 septembre 2017 par Michel Vaspert, Bruno Retailleau, Philippe Bas et plusieurs sénateurs du groupe Les Républicains et du groupe Union centriste.

Elle vise à relancer le processus d'examen des dispositions de la proposition de loi n° 3959 portant adaptation des territoires littoraux au changement climatique, déposée à l'Assemblée nationale le 13 juillet 2016 par Bruno Leroux, Pascale Got, Chantal Berthelot et plusieurs de leurs collègues du groupe Socialiste, écologiste et républicain.

Ce texte avait été adopté en première lecture par l'Assemblée nationale le 1^{er} décembre 2016, et par le Sénat le 11 janvier 2017. Adopté en deuxième lecture à l'Assemblée le 31 janvier 2017, le texte transmis au Sénat n'avait pas pu être examiné, **compte tenu de la suspension des travaux parlementaires préalable aux élections.**

Le texte vise à mieux prendre en compte les effets du changement climatique en termes d'érosion et d'élévation du niveau de la mer, afin de **concilier le risque de recul du trait de côte avec le maintien et le développement d'activités** dans les territoires littoraux.

Pour intégrer ce phénomène à l'aménagement et au développement des territoires littoraux, **la présente proposition de loi prévoit la création d'une série d'instruments nouveaux** : stratégies nationale et locales de gestion intégrée du trait de côte, zones d'activité résiliente et temporaire, bail réel immobilier littoral, financements par le fonds de prévention des risques naturels majeurs.

Le texte intègre également un ajout du Sénat lors de la précédente proposition de loi, permettant de **déroger au principe d'urbanisation en continuité de l'urbanisation existante dans plusieurs cas bien encadrés** : densification des hameaux, relocalisation d'activités en raison du recul du trait de côte, constructions ou installations liées à certaines activités économiques, annexes de taille limitée.

¹ « Plaidoyer pour une décentralisation de la loi Littoral : un retour aux origines », *rapport d'information de Mme Odette Herviaux et M. Jean Bizet, fait au nom de la commission du développement durable et de l'aménagement du territoire, 21 janvier 2014.*

Ces opérations sont strictement encadrées. Elles ne peuvent pas être menées dans les espaces proches du rivage. Par ailleurs, elles doivent faire l'objet d'une autorisation par l'autorité compétente de l'Etat, après avis de la commission départementale de la nature, des paysages et des sites, et elles ne peuvent être autorisées si elles portent atteinte à l'environnement ou aux paysages. Enfin, elles n'ouvrent pas de droit à une extension ultérieure de l'urbanisation.

DÉPLACEMENT D'UNE DÉLÉGATION SÉNATORIALE DANS LE FINISTÈRE

(M. Didier Mandelli, rapporteur et sénateur de Vendée, M. Michel Vaspart, sénateur des Côtes d'Armor, Mme Muriel Jourda, sénatrice du Morbihan)



Source : Sénat.

Un travail guidé par les exigences du développement durable

Dans la droite ligne des travaux qu'elle avait menés à l'occasion de l'examen de la proposition de loi n° 3959 portant adaptation des territoires littoraux au changement climatique, **la commission a rappelé son attachement à la loi Littoral de 1986, tout en confirmant l'impérieuse nécessité de répondre rapidement au phénomène du recul du trait de côte et à certaines difficultés rencontrées depuis de nombreuses années par les élus locaux en matière d'urbanisme et d'aménagement de leurs territoires.**

Constatant que la proposition de loi reprenait fidèlement les travaux du Sénat sur le précédent texte, **la commission lui a apporté des ajustements et des précisions en vue de conforter les orientations retenues.**

La commission a **supprimé l'article 6**, prévoyant la transmission par l'État aux collectivités territoriales d'un document unique relatif aux risques naturels existant sur leur territoire, **considérant que cette disposition pouvait être source de complexité et de rigidité**, dès lors que le « porter à connaissance » des collectivités par les services de l'État s'effectue aujourd'hui en continu.

À l'**article 8**, relatif à la prise en compte des objectifs de gestion du trait de côte par les SCoT, la commission a apporté des précisions afin de **tenir compte du temps nécessaire aux régions pour adopter leurs SRADDET**. Elle a ainsi repoussé l'entrée en vigueur de l'article au 28 juillet 2019.

Jugeant que la rédaction proposée à l'**article 9** offre un équilibre entre les impératifs de protection et d'aménagement du littoral, **la commission n'a pas jugé opportun d'infléchir significativement son contenu**. Elle n'a procédé qu'à un ajustement relatif aux constructions ou installations liées aux **cultures marines**, compte tenu de leur spécificité en termes de localisation par rapport au rivage.

Elle a par ailleurs **réécrit l'article 12** relatif à l'intégration des risques naturels dans l'évaluation environnementale des projets : plutôt qu'une extension peu efficace du champ d'application de l'évaluation environnementale, la commission a privilégié **un enrichissement de l'étude d'impact**.

La commission a réaffirmé les objectifs de **protection des populations** et de **protection de l'environnement** qui guident la création des ZART et l'exercice, par les collectivités, des droits de préemption, de réserves foncières et d'aménagement dans ces zones prévus à l'**article 15**.

À l'**article 16**, elle a apporté **une série de précisions afin de consolider l'équilibre entre les obligations du bailleur et du preneur**, notamment en fixant les modalités de cession au bailleur des constructions réalisées par le preneur au cours du bail, et en précisant les droits dont dispose le preneur vis-à-vis du bien.

Enfin, la commission a maintenu le recours au « fonds Barnier » à l'**article 18** dans le cadre de l'adaptation au recul du trait de côte, tout en prévoyant **une limite temporelle à cette mobilisation**, qui doit permettre à terme la création d'un instrument financier dédié.



Hervé Maurey
Président de la commission
Sénateur (Union Centriste)
de l'Eure



Didier Mandelli
Rapporteur
Sénateur (Les Républicains)
de Vendée



Consulter le rapport : <http://www.senat.fr/rap/117-243/117-243.html>

Commission l'aménagement du territoire et du développement durable
http://www.senat.fr/commission/dopt_durable/index.html - Téléphone : 01.42.34.23.20