

7 - Dans le silence du texte, deux lectures sont possibles : la première consiste à considérer que, lorsqu'il s'agit de l'acquisition par un non-professionnel d'un bien à usage d'habitation, les actions en annulation ou révision du prix sont écartées ; l'acquéreur étant suffisamment protégé par son droit de se retirer de l'opération. Ces actions ne bénéficieraient donc qu'aux acquéreurs qui ne disposent pas du droit de rétractation. Une seconde lecture consiste à considérer que ces deux mécanismes s'ajoutent. Si tel est le cas, on se retrouve donc dans une situation étrange : avant la production de l'état, le délai de rétractation n'est pas encore ouvert, mais l'acquéreur peut d'ores et déjà demander l'annulation ou la révision du contrat. Dix jours après la production de l'état, il ne peut plus exercer son droit de rétractation, mais peut toujours demander l'annulation de l'avant-contrat ou la révision du prix !

8 - Il nous semble que la seconde solution, quoiqu'assez étonnante de complexité, devrait prévaloir. En effet, si l'on devait considérer que les actions estimatoire et réhibitoire sont écartées du fait du droit de rétractation, cela pourrait conduire à un assouplissement de la pratique qui, depuis 2003, s'est montrée très rigoureuse sur la présence de l'état des risques dès l'avant-contrat et, donc, à un recul du niveau d'information au stade de la promesse. Plus encore, cela aboutirait à ce que l'acquéreur de droit commun bénéficie d'une protection plus radicale que celui titulaire du droit de rétractation, ce qui ne semble pas tout à fait la tendance suivie par le législateur. ■

L'essentiel à retenir

- Les risques liés à la submersion marine entrent dorénavant dans l'information délivrée par l'état des risques, et ce, dès la commercialisation de l'immeuble.

- Les professionnels qui pratiquent la négociation immobilière doivent donner les éléments permettant de localiser les informations dès la parution des annonces publicitaires.

ENVIRONNEMENT

1317

Loi Climat, documents d'urbanisme et recul du trait de côte

Pour tenter de conjurer certains risques liés au recul du trait de côte, la loi « Climat et résilience » du 22 août 2021 adapte les documents d'urbanisme.



Étude rédigée par :
Élise Carpentier,
professeure de droit public à l'université
d'Aix-Marseille

1 - La loi Climat et résilience¹ comporte des dispositions visant à adapter les territoires côtiers et leurs documents d'urbanisme au recul du trait de côte, l'érosion étant amplifiée par les effets du changement climatique. Tout d'abord, elle prévoit l'élaboration de stratégies de gestion intégrée du trait de côte, dont la question de

la place dans la hiérarchie des normes d'urbanisme peut se poser. Ensuite, surtout, la loi impose l'établissement d'une liste des communes devant s'adapter à l'érosion du littoral, et à ce titre, intégrer de nouvelles servitudes dans leurs documents d'urbanisme.

1. Les stratégies de gestion intégrée du trait de côte et la hiérarchie des normes d'urbanisme

2 - Le Code de l'environnement prévoit qu'un nouveau document, élaboré par l'État en collaboration avec divers acteurs², doit définir la stratégie nationale de gestion intégrée du trait de côte. Ce document, qui prendra la forme d'un décret et devra être révisé tous les

1 L. n° 2021-1104, 22 août 2021, portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets : JO 24 août 2021, texte n° 1 ; JCP N 2021, n° 42-43, 1301-1308 ; JCP N 2021, n° 44, 1309-1314 ; JCP N 2021, n° 45, 1315-1321, présent dossier.

2 Collectivités territoriales, Conseil national de la mer et des littoraux, communauté scientifique, acteurs socio-économiques et associations de protection de l'environnement concernés.

6 ans, constituera le cadre de référence pour la protection du milieu et la gestion intégrée et concertée des activités au regard de l'évolution du trait de côte à l'échelle d'une cellule hydro-sédimentaire et du risque qui en résulte (*C. envir., art. L. 321-13 A, nouveau*)³.

3 - Ce document s'imposera aux schémas régionaux d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires (SRADDET) et aux schémas d'aménagement régional (SAR) valant schéma de mise en valeur de la mer (SMVM) dans un rapport de cohérence. Ceux-ci peuvent en effet fixer des objectifs de moyen et long terme en matière de gestion du trait de côte en cohérence avec les orientations de la stratégie nationale de gestion intégrée du trait de côte. Ils doivent en outre préciser les règles générales d'un projet de territoire qui permet d'anticiper et de gérer les évolutions du trait de côte, portant notamment sur les mesures d'amélioration des connaissances, de préservation et de restauration des espaces naturels, ainsi que de prévention et d'information des populations (*C. envir., art. L. 321-14*).

4 - À leur tour, ces objectifs et règles générales s'imposeront dans un rapport de compatibilité aux stratégies locales de gestion intégrée du trait de côte que pourront élaborer les collectivités territoriales ou leurs groupements compétents en matière de défense contre les inondations et contre la mer, afin de mettre en œuvre les principes définis au niveau national (*C. envir., art. L. 321-16*)⁴. Étant précisé que ces stratégies locales doivent par ailleurs, le cas échéant, s'articuler avec les stratégies locales de gestion des risques d'inondation pour former avec elles des actions et opérations cohérentes (éventuellement sous forme de document unique).

5 - Tous ces instruments de planification sont sans doute nécessaires pour faire face aux défis auxquels sont confrontés les territoires littoraux aujourd'hui. Mais leur articulation ne sera peut-être pas sans susciter quelques difficultés. Heureusement, si les SAR et les SRADDET contraignent dans une certaine mesure les documents d'urbanisme de proximité que sont les schémas de cohérence territoriale (SCOT) et, en leur absence, les plans locaux d'urbanisme (PLU), les documents en tenant lieu et les cartes communales, tel ne sera pas le cas des stratégies de gestion intégrée du trait de côte, qui ne s'imposent pas directement à ces documents d'urbanisme.

6 - En ce qui concerne les SCOT, la loi Climat et résilience impose au document d'orientation et d'objectifs de définir des orientations de prévention des risques naturels liés à la mer et d'adaptation des territoires au recul du trait de côte, et elle l'autorise, dans cette perspective, à identifier des secteurs propices à l'accueil d'ouvrages de défense contre la mer pour protéger des secteurs habités denses ou

des équipements d'intérêt général ou publics. Il peut également identifier (en tenant compte des orientations du SAR le cas échéant) des secteurs visant à accueillir des installations et des constructions pour des projets de relocalisation, secteurs qui doivent – logiquement – se situer au-delà de la bande littorale et en dehors des zones d'exposition au recul du trait de côte et des espaces remarquables du littoral (*C. urb., art. L. 141-13, 3°*).

2. La liste des communes devant s'adapter à l'érosion du littoral et les nouvelles servitudes d'urbanisme

7 - Un nouveau paragraphe intitulé « Exposition au recul du trait de côte et adaptation des documents d'urbanisme » est créé au sein du chapitre du Code de l'urbanisme relatif à l'aménagement et à la protection du littoral⁵. Il va fonder l'établissement par un certain nombre de communes de cartes d'exposition au recul du trait de côte, qui devront être traduites dans les documents d'urbanisme opposables aux utilisateurs du sol.

A. - Les modalités d'établissement de la liste et d'élaboration de la carte d'exposition au recul du trait de côte

8 - La loi Climat et résilience prévoit l'intervention d'un décret établissant une liste de communes dont l'action en matière d'urbanisme et la politique d'aménagement doivent être adaptées aux phénomènes hydrosédimentaires entraînant l'érosion du littoral. Cette liste doit être établie en tenant compte de la particulière vulnérabilité de leur territoire au recul du trait de côte, après consultation des conseils municipaux concernés, du conseil national de la mer et des littoraux et du comité national du trait de côte. Elle peut à tout moment être complétée à la demande d'une commune avec l'accord de l'EPCI dont elle dépend et doit, en toute hypothèse, être révisée au moins tous les 9 ans (*C. envir., art. L. 321-15*). L'inclusion d'une commune dans cette liste a des conséquences urbanistiques non négligeables.

9 - Tout d'abord, si la commune est couverte par un SAR, celui-ci devra comporter des orientations permettant d'adapter les territoires au recul du trait de côte. Il pourra, en outre, identifier des secteurs visant à accueillir des installations et des constructions pour des projets de relocalisation (*CGCT, art. L. 4433-7-2*)⁶. Si la commune est couverte par un plan local d'urbanisme intercommunal (PLUI), les orientations générales du projet d'aménagement et de développement (PADD) devront prendre en compte l'adaptation des espaces agricoles, naturels et forestiers, des activités humaines et des espaces urbanisés exposés à ce recul (*C. urb., art. L. 151-5*)⁷.

3 Ce document s'ajoute à la cartographie fondée sur un indicateur national d'érosion littorale que doit établir l'État, en application de l'article L. 321-13 du Code de l'environnement depuis la loi du 8 août 2016, afin d'anticiper l'évolution du trait de côte et de prendre en compte les phénomènes hydro-sédimentaires entraînant l'érosion et l'accrétion littorale dans les politiques publiques.

4 Ces stratégies locales doivent en particulier comporter des dispositions relatives à l'information du public sur le risque de recul du trait de côte.

5 Nouveaux articles L. 121-22-1 à L. 121-22-12 du Code de l'urbanisme.

6 Le II de l'article 241 de la loi n° 2021-1104 prévoit les modalités d'application dans le temps de ces règles nouvelles.

7 Cette nouvelle obligation ne s'applique pas aux PLU en cours d'élaboration ou de révision à la date de publication de la loi, sauf décision contraire de

10 - Ensuite, la loi exige que les communes incluses dans la liste établie en application de l'article L. 321-15 du Code de l'environnement, dont le territoire n'est pas couvert, à la date d'entrée en vigueur de la liste, par un plan de prévention des risques littoraux (PPRL) prescrit ou approuvé comportant des dispositions relatives au recul du trait de côte, établissent une carte locale d'exposition de leur territoire au recul du trait de côte. Pour les communes couvertes par un tel document à cette même date, l'élaboration d'une telle carte est une faculté qui, si elle est mise en œuvre, apportera une protection complémentaire à celle résultant du PPRL.

Ces cartes sont établies par la collectivité compétente en matière de documents d'urbanisme (PLU, document en tenant lieu ou carte communale). Nous présenterons dans les développements à suivre les dispositions applicables dans les communes couvertes par un PLU (*C. urb., art. L. 121-22-2 à L. 121-22-5*), étant précisé que des dispositions pratiquement identiques sont prévues pour les communes couvertes par une carte communale (*C. urb., art. L. 121-22-6 à L. 121-22-9*)⁸. Au passage, il est remarquable que les communes ayant le devoir ou la faculté d'établir une carte locale d'exposition au recul du trait de côte sont tenues d'engager l'élaboration d'un PLU ou d'une carte communale, la décision d'engagement devant intervenir dans l'année qui suit la publication de la liste pour celles pour lesquelles élaborer une carte est une obligation (*C. urb., art. L. 121-22-10*). Ces communes ne peuvent donc plus demeurer sans document d'urbanisme.

B. - La traduction de la carte d'exposition au recul du trait de côte dans les documents d'urbanisme

11 - Commençons par présenter les modalités de la délimitation des zones d'exposition au recul du trait de côte avant d'exposer les règles qui y seront applicables et les conséquences d'une telle délimitation en présence d'un plan de prévention des risques naturels prévisibles.

1° La délimitation de zones d'exposition au recul du trait de côte

12 - Concrètement, la carte locale d'exposition au recul du trait de côte se traduira par la délimitation de deux types de zones dans les documents graphiques du règlement du PLU ou de la carte communale : les zones exposées au recul du trait de côte à l'horizon de 30 ans et les zones exposées au recul du trait de côte à un horizon compris entre 30 et 100 ans, le rapport de présentation du document devant indiquer les éléments pris en compte pour réaliser ces délimitations.

⁸ L'organe compétent avant l'arrêt du projet (*L. n° 2021-1104, 22 août 2021, art. 243, IV, portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets : JO 24 août 2021, texte n° 1*).

⁸ Dans ces communes, cependant, une réflexion doit en outre être menée tous les 6 ans afin de décider si la projection du recul du trait de côte ne justifie pas d'engager la révision de la carte communale ou de prescrire l'élaboration d'un PLU établissant une carte locale d'exposition de son territoire au recul du trait de côte.

13 - Les procédures et délais à respecter pour amender le PLU dans les communes devant établir une carte d'exposition au recul du trait de côte sont prévus à l'article L. 121-22-3 du Code de l'urbanisme, étant précisé que le législateur autorise le recours à la procédure de modification simplifiée, mais il exige que cette procédure soit engagée au plus tard un an après la publication de la liste mentionnée à l'article L. 321-15 du Code de l'environnement et qu'elle ait abouti dans les 3 ans suivant son engagement. Si ce délai de 3 ans n'est pas respecté, et sauf lorsque le territoire est couvert par un PPRL approuvé comportant des dispositions relatives au recul du trait de côte, l'organe délibérant de l'autorité compétente doit adopter, à titre conservatoire, une carte de préfiguration des zones d'exposition au recul du trait de côte. Cette carte, permettant d'opposer un sursis à statuer aux demandes d'autorisation d'urbanisme dans les zones préfigurées, est applicable jusqu'à l'entrée en vigueur du PLU intégrant ces zones⁹.

2° Le régime applicable dans les zones exposées au recul du trait de côte

14 - La constructibilité des zones exposées au recul du trait de côte à l'horizon de 30 ans délimitées dans les documents graphiques est limitée (*C. urb., art. L. 122-22-4*). C'est un principe d'inconstructibilité qui y prévaut, sauf dans les espaces urbanisés, où peuvent être autorisées quelques opérations, telles la réfection, l'adaptation et l'extension démontable des constructions existantes, dès lors cependant qu'elles n'augmentent pas la capacité d'habitation des constructions, ou encore les constructions ou installations nouvelles nécessaires à des services publics ou à des activités économiques exigeant la proximité immédiate de l'eau, à condition qu'elles présentent un caractère démontable. Ces dernières peuvent également être autorisées dans les espaces non urbanisés de la zone d'exposition.

15 - La constructibilité des zones exposées au recul du trait de côte à un horizon compris entre 30 et 100 ans n'est pas en tant que telle limitée, mais les constructions qui y sont autorisées sont soumises à un régime très particulier (*C. urb., art. L. 122-22-5*).

En premier lieu, le maire doit ordonner par arrêté la démolition et la remise en état du terrain, sous la responsabilité et aux frais de leur propriétaire, des constructions ou extensions de constructions existantes réalisées postérieurement à la délimitation des zones, lorsque le recul du trait de côte est tel que la sécurité des personnes ne pourra plus être assurée au-delà d'une durée de 3 ans.

REMARQUE

→ Il est remarquable que cet ordre de démolition échappe à toute intervention du gardien constitutionnel de la propriété immobilière et puisse porter sur des constructions parfaitement régulières au regard du droit de l'urbanisme, tandis que les constructions irrégulières y échappent dès lors qu'elles sont antérieures à la délimitation des zones.

⁹ Ces cartes, que le législateur distingue des documents d'urbanisme, seront publiées sur le portail national de l'urbanisme (*C. urb., art. L. 133-1 et s.*).

16 - Si la démolition et la remise en état ordonnées n'interviennent pas dans les délais impartis par le maire, celui-ci peut faire procéder d'office à tous les travaux nécessaires en lieu et place de la personne mise en demeure et aux frais de celle-ci. Afin de faciliter l'exécution d'une telle mesure, il est par ailleurs prévu que, dans ces mêmes zones, la mise en œuvre des autorisations d'urbanisme éventuellement délivrées soit subordonnée à la consignation entre les mains de la caisse des dépôts et consignations d'une somme, correspondant au coût prévisionnel de la démolition et de la remise en état précédemment évoquées, dont le montant est fixé par l'autorisation d'urbanisme. Le bénéficiaire de l'autorisation doit alors adresser au maire le récépissé de consignation délivré par la caisse des dépôts et consignations avant la mise en œuvre de l'autorisation¹⁰. Le non-respect de cette obligation ne fait l'objet d'aucune sanction immédiate, mais il est tout de même prévu qu'en cas d'absence ou d'insuffisance des sommes consignées pour financer la démolition et la remise en état, les frais avancés par la collectivité soient recouverts comme en matière de contributions directes en application de l'article L. 1617-5 du Code général des collectivités territoriales (CGCT).

17 - Le régime de ces constructions autorisées dans les zones exposées au recul du trait de côte à un horizon compris entre 30 et 100 ans est affecté d'une autre particularité : les titulaires de droits réels ou de baux de toute nature s'y rapportant ne peuvent – nonobstant toutes dispositions contraires – prétendre à aucune indemnité de la part de l'autorité qui a fait procéder à la démolition et à la remise en état.

CONSEIL PRATIQUE

→ Les notaires auront un rôle d'information important relativement à ces limitations du droit de propriété. Il est à cet égard prévu que toute promesse de vente, tout contrat de vente ou de location ou tout contrat constitutif de droits réels portant sur des constructions soumises aux obligations prévues à l'article L. 121-22-VII du Code de l'urbanisme doive les mentionner, à peine de nullité.

18 - On rappellera pour finir que ces restrictions au droit de propriété s'ajoutent à celles qui résultent déjà de la loi « littoral »¹¹, notamment l'inconstructibilité dans la bande des 100 mètres. À cet égard, il faut encore signaler que si l'extension de la bande littorale au-delà de 100 mètres reste une faculté offerte au PLU lorsque la sensibilité des milieux le justifie, une telle extension devient obligatoire – y compris pour la carte communale – dans les communes contraintes d'élaborer une carte d'exposition au recul du trait de côte, lorsque la projection du recul du trait de côte à l'horizon de 30 ans le justifie (*C. urb., art. L. 121-19*). Ces contraintes s'ajoutent bien sûr à celles procédant des composantes opposables du PLU, dont le règlement pourra d'ailleurs à l'avenir délimiter – au-delà des zones d'exposition au recul du trait de côte cependant – des emplacements réservés à la relocalisation d'équipements, de constructions et d'installations exposés au recul du trait de côte (*C. urb., art. L. 151-41, 6°*). Les orientations d'aménagement et de programmation pourront, quant à elles, définir les actions et les opérations, ainsi que leur échéancier prévisionnel, nécessaires pour réorganiser le territoire au regard de la disparition progressive des aménagements, des équipements, des constructions et des installations (*C. urb., art. L. 151-7, III*).

3° L'adaptation des plans de prévention des risques naturels prévisibles

19 - Lorsqu'un document d'urbanisme délimitant des zones d'exposition au recul du trait de côte entre en vigueur dans une ou plusieurs communes et vient se superposer à un plan de prévention des risques naturels prévisibles (PPRNP) incluant le recul du trait de côte, le préfet doit modifier le PPRNP pour en abroger les dispositions relatives au recul du trait de côte portant sur cette ou ces communes, ou l'abroger si ce plan ne porte que sur le recul du trait de côte. Cette procédure de modification ou d'abrogation doit aboutir dans l'année qui suit l'entrée en vigueur des dispositions relatives au recul du trait de côte dans le document d'urbanisme (*C. env., art. L. 562-3*). En attendant l'intervention du préfet, ce sont les dispositions les plus contraignantes de ces deux documents qui s'appliquent¹². ■

L'essentiel à retenir

- La loi Climat et résilience incite à l'élaboration de stratégies nationales et locales de gestion intégrée du trait de côte, qui viennent s'imbriquer dans la hiérarchie des normes d'urbanisme.
- La loi impose l'établissement d'une liste des communes devant

s'adapter à l'érosion du littoral et, à ce titre, intégrer de nouvelles servitudes dans leurs documents d'urbanisme. Les notaires auront un rôle important à jouer en matière d'information des acquéreurs en la matière.

¹⁰ Un décret en Conseil d'État doit préciser les modalités de fixation du montant, de dépôt et de conservation de la consignation.

¹¹ L. n° 86-2, 3 janv. 1986, relative à l'aménagement, la protection et la mise en valeur du littoral : JO 4 janv. 1986 ; JCP N 1986, n° 24, 9812.

¹² L. n° 2021-1104, 22 août 2021, art. 240, II, portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets : JO 24 août 2021, texte n° 1.