

Relocalisation des biens et activités en Aquitaine

Propositions innovantes

Ce document présente des enjeux majeurs et les propositions phares développées par le GIP Littoral Aquitain dans le cadre de l'étude de la faisabilité sur la relocalisation des biens et activités en Aquitaine réalisée dans le cadre de l'appel à projets national porté par le Ministère de l'écologie, du développement durable et de l'énergie.

Anticiper et clarifier les responsabilités pour rendre possible la relocalisation et ne plus subir

L'anticipation devrait être le maître mot de la politique de gestion des risques de recul du trait de côte.

En effet une anticipation permet :

- de **réduire la vulnérabilité** en n'attendant pas que les bâtiments tombent et menacent leurs occupants et les usagers du littoral, pour les déconstruire ;
- de **rendre économiquement soutenable l'action** de suppression en réduisant la perte économique pour le propriétaire ou le coût pour la puissance publique par une monétarisation du temps restant avant destruction ;
- de **prévoir une réimplantation** des biens et activités préventivement supprimés (ce qui n'a pas été fait après les appropriations post tempête Xynthia par exemple) ;
- l'expression d'un **projet ambitieux de relocalisation** afin de recomposer le territoire et l'adapter aux nouveaux enjeux touristiques, sociaux et environnementaux.

Mais pour anticiper il faut **prévoir et donc mieux connaître l'aléa**. Pour cela il faut poursuivre l'effort d'observation et de modélisation pour tendre vers une

meilleure prévisibilité des reculs futurs du trait de côte, dans un contexte où les tempêtes de l'hiver 2013-2014 ont bouleversé les connaissances, et où les effets du changement climatique restent encore très incertains.

Pour anticiper il faut aussi **clarifier le « qui fait quoi » et le « qui paye quoi »**. Car sans compétences et responsabilités clairement définies, seule l'urgence pourra forcer à agir.

Enfin, l'anticipation doit s'accompagner d'une **articulation dans le temps entre protection et relocalisation**. En effet, si un processus de relocalisation est engagé, il faut pouvoir tenir et consolider sur le temps long le choix de non protection (place centrale de l'Etat et de son DPM). Si une action de défense contre la mer est engagée par la puissance publique sans contrepartie auprès des propriétaires protégés, la relocalisation deviendra plus complexe et plus coûteuse à mettre en œuvre (voir résultats de l'étude à Lacanau).

Le droit de propriété : un droit fondamental en France et en Europe

Toute action de déconstruction préventive portée par la puissance publique, nécessite une appropriation préalable. Or l'article 1 du protocole 1 de la convention européenne des droits de l'homme et les articles 2 et 17 de la déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789, ayant valeur constitutionnelle, consacrent le droit de la propriété. Ainsi, l'article 545 du code civil dispose que « nul ne peut être contraint de céder sa propriété si ce n'est pour cause d'utilité publique, et moyennant une juste et préalable indemnité ». Or les biens en bord de mer jouissent d'une situation privilégiée (vue mer, accès à la plage...) et de caractéristiques spécifiques (fréquemment des résidences secondaires, valeurs élevées) qui pourraient limiter l'acceptabilité sociale et la soutenabilité financière d'une indemnisation basée sur la seule solidarité nationale.

Une particularité littorale : le DPM, un domaine public inaliénable de l'Etat

Contrairement à d'autres phénomènes naturels, où la destruction de biens ne remet pas en cause la propriété, le recul du trait de côte conduit à une destruction et à terme à une incorporation de fait au domaine public de l'Etat.

En effet le recul du trait de côte se conclut lorsqu'il est chronique par une modification des limites du Domaine Public Maritime (DPM), propriété inaliénable de l'Etat, et par une incorporation automatique des terrains dans le domaine public sans indemnisation (voir question prioritaire de constitutionnalité QPC du 24 mai 2013).

Avertissement

Chacun des points énoncés dans ce document synthétique fait l'objet d'une explication détaillée et illustrée. Pour plus de détails voir les rapports de l'étude de faisabilité de la relocalisation en Aquitaine.

Pour rendre possible la suppression par l'appropriation publique : trouver un équilibre entre réduction des coûts publics et respect du droit de propriété.

La situation est contrastée entre côte sableuse et côte rocheuse. D'un côté les conséquences du recul du trait de côte n'ouvrent droit à aucune indemnisation lorsque les falaises sont sableuses (le Signal à Soulac par exemple) et de l'autre l'indemnisation peut être totale, (indemnisation à 100% de la valeur des biens sans prise en compte du risque) lorsque l'érosion touche des côtes

rocheuses (Wimereux, Equihen, Criel-sur-Mer etc...).

Il serait judicieux de trouver une voie entre ces deux extrêmes en profitant des effets économiques de l'anticipation et en intégrant le caractère spécifique de la domanialité côtière.

Créer un droit de délaissement avec une décote annuelle pour les secteurs sans protection et où l'anticipation est possible

#A

Dans la mesure où il n'existe ni dispositif d'appropriation publique ni décote adaptés à la gestion du recul du trait de côte, le GIP Littoral Aquitain propose de **créer un droit de délaissement de la pleine propriété avec une décote annuelle de la valeur des biens**.

La mise en place d'une **décote annuelle** introduirait une participation financière indirecte des propriétaires dans le processus de suppression, et rendrait cette réduction de la vulnérabilité à la fois plus soutenable financièrement et plus acceptable socialement.

La mise en place d'un **droit de délaissement**, moins traumatisant qu'une expropriation, permettrait de rendre le dispositif plus acceptable pour les propriétaires. Pour la puissance publique, le coût s'en retrouverait aussi

réduit, car le réemploi du bien est plus facile en cas de délaissement qu'en cas d'expropriation.

Ainsi, dans le cas où le propriétaire demanderait à la puissance publique d'acquérir son bien, celle-ci disposerait du temps restant avant sa destruction pour une exploitation temporaire (location en régie, redevance via une autorisation d'occupation temporaire AOT...) et ainsi diminuer le coût total de l'opération.

L'amiable ne permettant pas de résoudre les situations de blocage, et la préemption n'étant efficace qu'en cas de transaction, il serait alors nécessaire en dernier ressort, en cas de non exercice du droit de délaissement avant la mise en péril du bien, **de pouvoir exproprier**. Par mesure d'équité, cette expropriation devrait pouvoir se réaliser sur la base d'une valeur décotée.

Rendre possible l'expropriation de la nue-propriété pour les secteurs où une protection temporaire est réalisée

#B

La destruction d'un bien sous l'effet du recul du trait de côte entraîne pour son propriétaire une perte de possession (nue-propriété), de jouissance et d'usage (usufruit). La création d'un ouvrage par la puissance publique pour protéger des biens privés prolonge de manière artificielle la durée de vie des biens, qui sans cette action auraient pu être détruits par l'action de la mer et incorporés au DPM. Cette action crée ou maintient une valeur économique (produit locatif) et/ou vénale (marché immobilier) et/ou d'usage plus élevée pour le propriétaire du bien concerné.

Le GIP Littoral Aquitain propose **de lier la réalisation d'ouvrages publics temporaires de défense contre la mer / recul du trait de côte dans les secteurs en érosion chronique, à une contrepartie de la part des propriétaires protégés. Il pourrait être privilégié pour cela la cession, si besoin forcée, de la nue-propriété**.

Définitions

Pleine propriété : droit d'utiliser le bien, d'en percevoir les revenus et d'en disposer.

Nue-propriété : droit de disposer d'un bien, mais pas de l'utiliser (en avoir la jouissance), ni d'en percevoir les revenus.

Usufruit : droit d'utiliser un bien, d'en percevoir les revenus (loyers par exemple), sans avoir le droit d'en disposer (le détruire ou le vendre).

source :

<http://vosdroits.service-public.fr/particuliers/F934.xhtml>

valeur de la pleine propriété = valeur de l'usufruit + valeur de la nue-propriété.

Financer les mesures de gestion du risque de recul du trait de côte

Trouver un équilibre entre national, local et participation des propriétaires

Les opérations de suppression par ces deux dispositifs seront d'autant moins coûteuses qu'elles auront été anticipées. Néanmoins, ces opérations resteront déficitaires en cas d'urgence, d'anticipation insuffisante ou d'enjeux menacés importants (voir le déficit simulé de l'opération de relocalisation à Lacanau). Par ailleurs, des actions de protection de court ou long terme seront justifiées sur certains secteurs. Elles auront-elles aussi un coût non négligeable.

Au même titre que la prévention des inondations a bénéficié d'un éclaircissement récent des compétences et des modalités de solidarité locale (taxe GEMAPI) et

nationale (Fonds Barnier dans le cadre des PAPI), **il conviendrait de définir un mécanisme financier entre niveaux d'interventions publiques pour la gestion préventive des érosions/recul du trait de côte**.

Compte tenu des montants importants en jeu et de la spécificité des reculs du trait de côte mêlant enjeux patrimoniaux, aménagement du territoire et risques naturels, il semble nécessaire **de maintenir le principe de participation financière des propriétaires et de trouver un équilibre avec une solidarité locale et nationale**.

Introduire la notion de transfert de l'urbanisation à capacité d'accueil constante pour permettre la réimplantation

#C

En l'état actuel du droit, une reconstruction après déconstruction volontaire pour réduire la vulnérabilité est considérée d'un point de vue juridique comme une nouvelle urbanisation, et donc comme une extension de l'urbanisation existante. Or l'extension est réglementée par la loi littoral : elle doit être limitée ou se réaliser en continuité (L.146-4 du Code de l'Urbanisme).

Cependant, d'un point de vue physique, une opération de relocalisation (suppression + réimplantation), ne constitue pas une extension, mais bien un simple

maintien ou transfert des capacités existantes, lorsque les biens réimplantés ont les mêmes caractéristiques que les biens supprimés. Il s'agit donc d'une opération à capacité d'accueil constante au sens de la Loi Littoral.

Le GIP Littoral Aquitain propose **d'introduire la notion de transfert de l'urbanisation à capacité d'accueil constante afin de rendre possible, sous conditions et en respectant les principes de la loi littoral, les projets de relocalisation liés aux risques côtiers**.