



CONSEIL NATIONAL D'ÉVALUATION DES NORMES

Séance du 25 mars 2022

Délibération n° 22-03-17-02803

Projet d'ordonnance relatif à l'aménagement durable des territoires littoraux exposés au recul du trait de côte

(Report_ Extrême urgence)

Vu la Constitution, notamment ses articles 38 et 72 ;

Vu la décision n° 2004-510-DC du Conseil constitutionnel du 20 janvier 2005 ;

Vu le code général des collectivités territoriales, notamment ses articles L. 1212-1, L. 1212-2, R. 1213-19 à 23 et R. 1213-27 à 28 ;

Vu le code général de la propriété des personnes publiques, notamment ses articles L. 5112-5 et L. 5112-6 ;

Vu le code de l'urbanisme, notamment ses articles L. 121-22-1 à L. 121-22-5, L. 219-1 à L. 219-13 et L. 312-1 à L. 312-7 ;

Vu le code de l'expropriation pour cause d'utilité publique ;

Vu le code de l'environnement, notamment ses articles L. 321-13 A à L. 321-17, L. 561-1 et L. 561-3 ;

Vu la loi n° 86-2 du 3 janvier 1986 relative à l'aménagement, la protection et la mise en valeur du littoral ;

Vu la loi n° 2018-1021 du 23 novembre 2018 portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique, notamment son article 1 ;

Vu la loi n° 2021-1104 du 22 août 2021 portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets, notamment ses articles 237 et 248 ;

Vu la circulaire du Premier ministre du 26 juillet 2017 relative à la maîtrise du flux des textes réglementaires et de leur impact ;

Vu la délibération n° 16-02-23-00000 du 23 février 2016 modifiant le règlement intérieur du conseil national d'évaluation des normes ;

Vu la délibération n° 22-02-03-02762 du CNEN en date du 7 février 2022 portant sur le projet de décret pris en application de l'article L. 110-4 du code de l'environnement et définissant la notion de protection forte et les modalités de la mise en œuvre de cette protection forte ;

Vu l'étude annuelle du Conseil d'État de 2016 relative à la simplification et à la qualité du droit ;

Vu la proposition de loi n° 4402 portant adaptation des territoires littoraux au changement climatique portée par Mme Pascale GOT enregistrée le 25 janvier 2017 à la Présidence de l'Assemblée nationale ;

Vu le projet d'ordonnance relatif à l'aménagement durable des territoires littoraux exposés au recul du trait de côte ;

Vu l'accusé de réception délivré par le secrétariat du conseil national d'évaluation des normes le 1^{er} mars 2022 ;

Vu la décision de report prise par le Président du CNEN lors de la séance du 17 mars 2022 ;

Vu la demande d'inscription en extrême urgence présentée par le Secrétariat général du Gouvernement le 22 mars 2022 ;

Sur le rapport de M. Guillaume LEFEBVRE, adjoint au sous-directeur de la qualité du cadre de vie, et de M. Ludovic LAMOUREUX, conseiller juridique auprès du sous-directeur de l'aménagement durable, à la direction générale de l'aménagement, du logement et de la nature, au ministère de la Transition écologique ;

Considérant ce qui suit :

- Sur l'objet du projet d'ordonnance

1. Le ministère de la Transition écologique fait valoir que le présent projet d'ordonnance est pris sur le fondement de l'habilitation insérée à l'article 248 de la loi du 22 août 2021 portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets. Si les territoires littoraux disposent déjà d'un cadre juridique visant à leur permettre d'adapter leur politique d'aménagement au recul du trait de côte, le Gouvernement a été habilité par le Parlement, pour une durée de neuf mois à compter de la promulgation de la loi, à prendre toute mesure visant, notamment, à la création d'un nouveau régime de contrat de bail réel immobilier de longue durée, à définir ou à adapter les outils d'aménagement foncier et de maîtrise foncière nécessaires à l'adaptation des territoires exposés au recul du trait de côte, ou encore à prévoir des dérogations limitées et encadrées au chapitre Ier du titre II du livre I^{er} du code de l'urbanisme.
2. Sans revenir en détails sur chaque disposition, le ministère rapporteur indique que le projet d'ordonnance présenté s'articule autour de quatre axes principaux.
3. Le premier axe relatif à la définition d'une méthode d'évaluation des biens exposés au recul du trait de côte vise à sécuriser, encadrer et mobiliser les outils de maîtrise foncière publique, à horizon trente ans. Le projet d'ordonnance prévoit l'application de cette nouvelle méthode d'évaluation par comparaison dans le cadre de la procédure du droit de préemption pour l'adaptation des territoires au recul du trait de côte (article 1^{er}) ainsi que pour le calcul des indemnités en matière d'expropriation pour cause d'utilité publique (article 2). Le ministère porteur précise que la valeur d'un bien immobilier sera déterminée au regard des références locales de biens de même qualification et situés dans la même zone d'exposition à l'érosion (0 à 30 ans). À défaut de pouvoir utiliser cette première méthode, une décote proportionnelle à la durée de vie résiduelle pourra être appliquée à la valeur du bien estimée hors zone d'exposition au recul du trait de côte.
4. Le deuxième axe est de procéder aux adaptations relatives au nouveau droit de préemption et aux réserves foncières. Le projet d'ordonnance vise à adapter les outils d'aménagement foncier et de maîtrise foncière nécessaires au réaménagement des territoires exposés au recul du trait de côte (article 1^{er}). De plus, le projet de texte complète notamment le dispositif des réserves foncières prévu par le code de

l'urbanisme, en indiquant qu'il pourra être mobilisé pour prévenir les conséquences du recul du trait de côte (article 4).

5. Le troisième axe est d'instaurer un nouveau bail de longue durée pour l'adaptation à l'érosion du littoral. L'habilitation législative prévoit ainsi la création de ce bail « *par lequel un bailleur consent à un preneur des droits réels en contrepartie d'une redevance foncière, en vue de s'occuper ou de louer, d'exploiter, d'aménager, de construire ou de réhabiliter des installations, ouvrages et bâtiments [...]* ». S'inspirant du bail réel immobilier « littoral » (BRILI) avancé dans le cadre de la proposition de loi portant adaptation des territoires littoraux au changement climatique portée par Mme la députée Pascale GOT, l'article 5 crée le bail réel d'adaptation au changement climatique (BRACC) qui pourra être conclu dans les zones exposées au recul du trait de côte. Sa durée, comprise entre 12 et 99 ans, sera déterminée au regard des échéances de l'opération d'aménagement, si elles sont connues, et surtout de l'espérance de vie du terrain d'assiette, compte tenu des évolutions prévisibles du trait de côte. Le ministère rapporteur indique qu'un mécanisme de résiliation anticipée est prévu en fonction de l'évolution de l'érosion et déclenché par une décision de l'autorité publique (arrêté du maire ou du préfet), pour faire cesser la mise à disposition des biens concernés si la sécurité des personnes et des biens ne peut plus être assurée. En outre, il est précisé qu'afin de prendre en compte les conditions d'acquisition du bien et de permettre le financement des opérations de renaturation à terme, qui reviennent au bailleur, le preneur s'acquittera d'un prix à la signature du bail et d'une redevance pendant sa durée. Un encadrement des prix de cession est également prévu permettant de prévenir des situations où les droits réels seraient cédés à une valeur disproportionnée au regard de la durée de vie du bien.
6. Le quatrième, et dernier axe, est de fixer les dérogations exceptionnelles à la loi du 3 janvier 1986 relative à l'aménagement, la protection et la mise en œuvre en valeur du littoral (dite « loi littoral »). Le projet d'ordonnance ouvre la possibilité, pour les communes incluses dans le régime spécifique au recul du trait de côte, de déroger à certaines dispositions législatives, notamment à l'obligation de construire en continuité de l'urbanisation existante, lorsque ces dispositions empêchent la mise en œuvre d'une opération de relocalisation de biens ou d'activités menacés dans des espaces plus éloignés du rivage (article 7). Ces possibilités de dérogations sont strictement encadrées, notamment par la conclusion d'un projet partenarial d'aménagement (PPA) créé par la loi du 23 novembre 2018 portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique (ELAN). Le ministère de la Transition écologique fait valoir que ces dérogations seront accordées après accord de l'autorité administrative compétente de l'État et avis de la commission départementale de la nature, des paysages et des sites (CDNPS). Ces dérogations ne devront pas porter une atteinte excessive à l'environnement ou aux paysages.
7. Enfin, le ministère de la Transition écologique précise que le projet de texte n'a pas évolué depuis la décision de report d'examen prononcée par le Président du CNEN lors de la séance du 17 mars 2022.

- **Sur les conditions d'examen par le CNEN**

8. Le collège des élus souhaite une nouvelle fois appeler l'attention du Gouvernement sur le fait que l'utilisation des procédures d'urgence à la main du Premier ministre doit rester, par définition, exceptionnelle, en particulier s'agissant de la procédure d'extrême urgence qui impose au CNEN de se prononcer dans un délai de 72 heures à compter de l'accusé de réception transmis par son secrétariat tel que prévu par l'article L. 1212-2 (VI) du code général des collectivités territoriales (CGCT). La mise en œuvre de cette procédure est de nature à écarter drastiquement les échanges avec les représentants des collectivités territoriales, d'une part, en vue d'une première délibération à la suite d'une décision de report, et, d'autre part, en empêchant le réexamen du projet de texte à la suite d'un premier avis défavorable émis par le CNEN.

9. En l'espèce, le collège des élus déplore unanimement la méthode employée par le Gouvernement consistant à saisir le CNEN seulement cinq jours après une décision de report, pourtant prononcée par le Président du Conseil dans une optique constructive en vue d'approfondir la concertation État-collectivités territoriales, et ce afin d'obtenir du Conseil un avis favorable tacite sous 72 heures à défaut de réunion de ce dernier dans les délais impartis. Il note d'ailleurs l'utilisation de manière de plus en plus systématique de cette technique, comme en témoigne l'examen en extrême urgence par le CNEN le 7 février 2022 du projet de décret « *pris en application de l'article L. 110-4 du code de l'environnement et définissant la notion de protection forte et les modalités de la mise en œuvre de cette protection forte* », à la suite du report d'examen prononcé le 3 février. D'ailleurs, à leur connaissance, ce projet de texte n'a toujours pas été publié en dépit de l'« extrême urgence » brandit pour écourter les échanges avec les collectivités territoriales et leurs représentants. En tout état de cause, cette méthode n'est pas de nature à promouvoir une relation de confiance entre l'État et les collectivités territoriales et tend à mettre en exergue une volonté du premier de limiter la concertation avec les représentants des élus locaux, en particulier en cette fin de mandature.
10. Le ministère de la Transition écologique fait valoir que la saisine en extrême urgence opérée le 22 mars dernier est motivée par l'examen du présent projet d'ordonnance en section des travaux publics du Conseil d'État dès le 29 mars prochain. Il rappelle en ce sens que l'habilitation législative introduite à l'article 248 de la loi du 22 août 2021 est de seulement neuf mois, impliquant la publication du projet de texte dès le mois de mai prochain.

- **Sur l'état de la concertation avec les collectivités territoriales**

11. Les membres élus du CNEN rappellent la nécessité pour les ministères prescripteurs de consulter les associations nationales représentatives des élus locaux en amont de l'examen des projets de texte par le CNEN, ces échanges préalables permettant au Conseil de jouer pleinement son rôle d'instance de dialogue entre les élus et les administrations centrales.
12. Le ministère de la Transition écologique souligne que le présent projet d'ordonnance a fait l'objet de nombreuses concertations dans le cadre de l'examen du projet de loi portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets, que ce soit en amont ou en aval de sa promulgation. Tout d'abord, il rappelle que des échanges ont eu lieu dès le mois de mars 2021 avec les représentants des collectivités territoriales dès lors que l'habilitation du Gouvernement à agir par voie d'ordonnance figurait dans le projet de loi initial. Ces derniers ont ainsi notamment pu porter dès l'origine sur la méthode d'évaluation des biens ou encore sur les dispositions relatives au BRACC dont les grands principes n'ont pas été structurellement modifiés à l'issue des discussions au Parlement. De plus, si une version consolidée du projet d'ordonnance n'a pu être effectivement transmise que tardivement aux associations nationales représentatives des élus locaux début mars 2022, le ministère rapporteur fait valoir qu'une première mouture du projet a été envoyée dès le 11 février 2022, permettant notamment d'échanger sur les modalités de mise en œuvre du BRACC.
13. En outre, le ministère rapporteur relève qu'une nouvelle réunion de concertation a eu lieu le 21 mars 2022 à la suite de la séance du CNEN du 17 mars avec les représentants du bloc communal, et en particulier avec l'Association des maires de France et des présidents d'intercommunalité (AMF). Il résulte de l'ensemble de ce processus de concertation préalable la prise en compte de certaines remarques formulées par les associations nationales représentatives des élus locaux, en particulier de l'Association nationale des élus du littoral (ANEL) et de l'AMF, concernant notamment les dérogations apportées à la loi du 3 janvier 1986 relative à l'aménagement, la protection et la mise en valeur du littoral. Ces échanges ont permis

de faire évoluer le projet de texte afin de laisser plus de latitude à l'échelon communal, notamment dans le cadre du projet partenarial d'aménagement (article 7).

14. Enfin, le ministère tient à préciser que ce projet d'ordonnance a fait l'objet, d'une part, d'un important travail interministériel, mobilisant de nombreuses directions nationales, et, d'autre part, d'une consultation régulière des services déconcentrés de l'État à travers l'organisation de « groupes miroirs », permettant de favoriser les remontées de terrain.
15. En l'espèce, au regard de l'importance du sujet en cause tant sur le plan environnemental, financier qu'en matière de sécurité de nos concitoyens, le collège des élus regrette unanimement l'empressement du Gouvernement à publier le présent projet d'ordonnance. En dépit de la concertation préalable menée par le ministère de la Transition écologique, les délais d'élaboration du texte n'ont pas été de nature à permettre un travail de fond suffisant tant sur la rédaction du projet de texte qui n'a pu être consolidé que début mars 2022 que sur l'analyse des impacts techniques et financiers réels induits par la réforme. À noter, en *sus*, que ce dernier n'a pas été soumis pour avis au Conseil national de la mer et des littoraux (CNML) qui est pourtant l'instance de dialogue et de réflexion stratégique des politiques publiques en cause. À cet égard, le collège des élus note la tendance persistante du Gouvernement à considérer que la concertation est finalisée à l'issue des discussions interministérielles, alors même qu'en l'espèce la consultation des élus locaux et des services décentralisés, qui sont les principaux destinataires de la norme, s'avère au moins aussi fondamentale pour garantir la mise en œuvre effective de la réforme qui induit des changements importants du cadre juridique pour les communes littorales. Cette méthode, reposant sur le dialogue et la prise en compte du volet opérationnel, est indispensable pour éviter de générer des effets contreproductifs que l'échelon central ne peut pas nécessairement anticiper, car seuls les élus locaux ont la pleine connaissance de la réalité du terrain.
16. S'ils sont conscients de la durée réduite de l'habilitation introduite par le législateur à l'article 248 de la loi du 22 août 2021, les membres élus du CNEN estiment pour autant que le pouvoir exécutif dispose toujours du choix du moment et doit être en mesure de mettre en œuvre les moyens qui sont les plus appropriés pour veiller à l'application effective de la réforme voulue par le législateur dans les meilleures conditions, ce que les principaux destinataires de la norme, à savoir les communes littorales en l'espèce, ne reconnaissent pas en l'état de la rédaction du projet de texte. Si, conformément à l'article 38 de la Constitution, le Gouvernement ne peut déroger au délai fixé par le législateur dans la mesure où toute ordonnance dont la signature serait postérieure à ce délai serait irrémédiablement entachée d'illégalité car émanant d'une autorité devenue incompétente, il doit également pouvoir prendre acte que l'élaboration d'un projet de texte se heurte à des difficultés particulières, notamment au regard de la précision et de la technicité des dispositions en cause. À cet égard, il convient de rappeler que, comme l'a souligné le Conseil constitutionnel dans sa décision n° 2004-510 DC du 20 janvier 2005, il résulte des termes mêmes du premier alinéa de l'article 38 de la Constitution que le Gouvernement a l'initiative en la matière. Les Sages ont ainsi pu estimer que « *seul le Gouvernement peut demander au Parlement l'autorisation de prendre [des] ordonnances* ». Il revient ainsi au Gouvernement, dans un esprit de responsabilité, d'éviter de prendre des mesures précipitées dès lors que les conditions ne sont pas réunies pour éviter de générer une complexité normative contreproductive menaçant la sécurité juridique.
17. Au-delà du présent projet de texte, les représentants des élus estiment que la méthode d'élaboration des projets de texte régulièrement employée par le Gouvernement, notamment en l'espèce, participe incontestablement à la dégradation de la qualité de la réglementation pointée par le CNEN, mais également par le Conseil d'État, notamment dans son étude annuelle de 2016 relative à la simplification et à la qualité du droit.

- **Sur le contenu du projet d'ordonnance**

18. À titre liminaire, le collège des élus tient à rappeler que si, conformément à l'article 38 de la Constitution, le Gouvernement peut demander au Parlement l'autorisation de prendre par voie d'ordonnance, pendant un délai limité et pour un objet précis, des mesures qui relèvent du domaine de la loi, il ne peut délibérément s'affranchir de la volonté du législateur, d'autant que le respect du périmètre de l'habilitation fait l'objet d'un contrôle strict de la part du Conseil d'État. Ce non-respect est susceptible de nuire à la mise en œuvre effective de la réforme ainsi qu'au respect de la séparation entre la loi et le règlement fixée par les articles 34 et 37 de la Constitution.

Sur la méthode d'évaluation des biens (articles 1^{er} et 3) :

19. Les membres élus du CNEN s'interrogent quant à la compatibilité des dispositions de l'article 1^{er} du projet d'ordonnance avec le champ de l'habilitation telle que délimitée par l'article 248 de la loi du 22 août 2021. En effet, il fixe le prix d'acquisition des biens concernés par le droit de préemption « *pour l'adaptation des territoires au recul du trait de côte* », sans reprendre la condition fixée par l'article d'habilitation de prise en compte de « *l'état des ouvrages de protection et les stratégies locales de gestion intégrée du trait de côte* ». Or, ces éléments sont pourtant fondamentaux dans l'évaluation des biens concernés par les préemptions et expropriations sur les zones exposées à horizon 30 ans et entre 30 à 100 ans. Ils relèvent d'ailleurs que le choix de la méthodologie d'évaluation n'est pas motivé dans la fiche d'impact transmise par le ministère de la Transition écologique au CNEN.

20. Le ministère rapporteur fait valoir que la méthode d'évaluation proposée s'inscrit bien dans le cadre défini au 3° de l'article 248 de la loi du 22 août 2021 qui a habilité le Gouvernement à définir « *les modalités d'évaluation des biens exposés au recul du trait de côte* ». L'étude d'impact du projet de loi initial précisait d'ailleurs d'ores et déjà qu'une méthode d'évaluation devrait être ultérieurement définie, présentant les différents procédés classiquement utilisés par les services des domaines que ce soit la méthode par comparaison, par capitalisation ou à rebours. L'habilitation ne précise pas la méthode qui doit être choisie. Le Gouvernement est donc dans son droit en faisant le choix de la méthode par comparaison qui a été privilégiée car elle est de nature à couvrir l'ensemble des cas concernés.

21. Par ailleurs, le collège des élus fait valoir que si l'article 3 du projet d'ordonnance avait pour objet de modifier, soit la méthode d'évaluation des biens exposés aux risques naturels majeurs relevant du fonds de prévention des risques naturels majeurs (FPRNM), dit Fonds « Barnier », soit le périmètre de ce dernier, cette évolution outrepasserait vraisemblablement le champ de l'habilitation déterminé par le Parlement dans le cadre de la loi du 22 août 2021.

22. Sur ce point, le ministère de la Transition écologique tient à souligner que l'article 3 du projet d'ordonnance n'a ni pour objet, ni pour effet, de modifier les conditions d'attribution du FPRNM, ni les modalités d'indemnisation pour les biens concernés par des risques naturels majeurs. Il vise seulement à préciser que dans le cadre de l'évaluation des biens situés dans une zone exposée au recul du trait de côte, dans la mesure où le recul du trait de côte n'est pas un risque naturel majeur, la méthode fixée à l'article 219-7 du code de l'urbanisme sera appliquée (article 1^{er}). Il s'agit en réalité d'une mesure de coordination.

Sur le bail réel d'adaptation au changement climatique (article 5) :

23. Le collège des élus constate et déplore unanimement que l'article 5 du projet d'ordonnance vise à faire peser sur le bailleur, c'est-à-dire potentiellement sur la collectivité territoriale, « *le cas échéant la démolition de l'ensemble des installations, des constructions ou des aménagements y compris ceux réalisés par le preneur, et les actions ou opérations de dépollution nécessaires* ». Il relève d'ailleurs que cette

disposition ne résulte pas de l'habilitation introduite à l'article 248 de la loi du 22 août 2021, mais bien d'un choix du Gouvernement. En effet, le législateur n'a nullement prévu la prise en charge par le bailleur du bien exposé au recul du trait de côte des éventuels travaux de démolition et de dépollution des terrains. Cette mesure pose en sus la question de la responsabilité de l'exploitant d'un site pollué en fin d'activité.

24. Le ministère de la Transition écologique indique, tout d'abord, que des réflexions sur ce point avaient déjà été menées dans le cadre de l'étude d'impact élaborée à l'appui du dépôt du projet de loi initial au Parlement. Si l'article d'habilitation n'indique effectivement pas qu'il revient au bailleur de supporter les charges résultant de la renaturation, il n'est pas non plus précisé qu'elles doivent peser sur le preneur. Ce choix du Gouvernement a été guidé par la recherche d'un équilibre économique, puisqu'en contrepartie de cette charge une redevance foncière sera versée au bailleur par le preneur, laquelle est précisément mentionnée à l'article 248 de la loi du 22 août 2021 (1°). La somme versée à l'entrée dans le bail et la redevance due tout au long du bail visent à assurer le financement à terme de l'opération de renaturation du bien concerné.

Sur les projets partenariaux d'aménagement (article 7) :

25. S'agissant du titre III relatif aux dérogations limitées et encadrées à la loi dite « littoral » du 3 janvier 1986 nécessaires pour la mise en œuvre d'un projet de relocalisation durable, le collège des élus déplore que le Gouvernement ait fait le choix de conditionner ces dérogations à la conclusion de contrats par l'État, à travers les PPA. Or, l'article 248 (I-4°) de la loi du 22 août 2021 sur lequel se fonde le présent projet d'ordonnance dispose uniquement que le Gouvernement est habilité à prendre toute mesure permettant de « *prévoir des dérogations limitées et encadrées au chapitre Ier du titre II du livre I^{er} du [code de l'urbanisme], lorsqu'elles sont nécessaires à la mise en œuvre d'un projet de relocalisation durable des constructions situées dans les zones d'exposition au recul du trait de côte prévues au paragraphe 3 de la sous-section 3 de la section 1 du même chapitre I^{er}* ».
26. Les représentants des élus craignent que le choix opéré par le Gouvernement ne conduise *in fine* à annihiler les marges de manœuvre que le législateur a souhaité donner aux collectivités territoriales pour la mise en œuvre des projets de relocalisation durable des constructions situées dans les zones d'exposition au recul du trait de côte. À cet égard, ils tiennent à appeler l'attention du Gouvernement sur le fait que le présent dispositif est de nature à faire des PPA de simples contrats d'adhésion à la main de l'État. En effet, les contrats conclus par les collectivités territoriales dans lesquels l'État doit être nécessairement partie deviennent quasi automatiquement des contrats d'adhésion au regard de la relation par essence déséquilibrée qui existe entre les partenaires. Il en résulte que la liberté de déroger ne sera que de principe. Le législateur a ainsi prévu des dérogations qui pourraient s'avérer en pratique inexistantes. Dans le même sens, dans la mesure où un contrat est par essence synallagmatique et que rien ne garantit que l'État acceptera la conclusion d'un PPA, l'absence de signature de ce dernier conduira *de facto* à refuser l'application d'une dérogation à une collectivité territoriale présentant un projet de relocalisation durable. Cet encadrement excessif n'est pas conforme à l'esprit du principe de libre administration des collectivités territoriales consacré par l'article 72 de la Constitution.
27. Le ministère de la Transition écologique tient tout d'abord à rappeler que les PPA ne sont pas conclus à l'initiative de l'État. C'est un contrat qui engage effectivement l'État auprès des collectivités territoriales, plus particulièrement à l'égard de l'échelon intercommunal et des communes concernées, et de l'ensemble des acteurs impliqués dans le cadre d'une opération d'aménagement, qu'ils soient privés ou publics.
28. Par ailleurs, le ministère précise que le choix du Gouvernement de conditionner les possibilités de dérogation à la conclusion d'un PPA résulte justement de sa volonté de ne pas encadrer trop strictement cette faculté. En effet, l'article 248 (I-4°) de la loi du

22 août 2021 précise explicitement que les dérogations doivent être « *limitées* » et « *encadrées* ». En l'état de la rédaction de la loi, il n'est donc pas apparu juridiquement possible d'exclure l'État de la procédure que ce soit au stade la planification ou de la délivrance des dérogations. Ce mécanisme contractuel est toutefois apparu plus souple et proportionné qu'un mécanisme classique d'autorisation qui aurait été à la main complète de l'État. Si les possibilités de dérogation seront certes conditionnées à la volonté des deux parties, le ministère de la Transition écologique souligne que les risques de résistance de la part de l'État sont faibles, l'objectif du Gouvernement étant d'accompagner les collectivités territoriales dans leurs projets de relocalisation durable.

29. Enfin, le ministère rapporteur souligne que le mécanisme du PPA créé par la loi du 23 novembre 2018 laisse une souplesse significative quant au contenu du contrat permettant de disposer d'un certain nombre d'outils et de moyens nécessaires à la conduite de projets. Il signale, par ailleurs, que le PPA dispose d'un avantage significatif par rapport aux plans locaux d'urbanisme, à savoir qu'il permet de délimiter un périmètre suffisamment étendu pour augmenter les possibilités de recomposition puisque peuvent participer différents établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) en charge de l'urbanisme et différentes communes. Les dérogations seront alors applicables sur l'intégralité du périmètre du PPA conclu.

- **Sur l'impact financier pour les collectivités territoriales**

30. Le collège des élus rappelle la nécessité pour les ministères prescripteurs de fournir, à l'appui des projets de texte soumis à l'avis du CNEN, une fiche d'impact retraçant avec autant de précision que possible les impacts techniques et financiers pour les collectivités territoriales, conformément aux exigences formulées par la circulaire du 26 juillet 2017 du Premier ministre.

31. En l'espèce, les représentants des collectivités territoriales constatent que le ministère de la Transition écologique n'a pas évalué les conséquences financières de la présente réforme sur les budgets locaux. Ainsi, le Gouvernement n'a procédé à aucune évaluation financière des indemnités liées aux préemptions, aux expropriations, aux ruptures anticipées de baux, aux dépollutions, ou encore aux travaux effectués pour permettre les relocalisations induites par les nouveaux zonages. Or, la plupart de ces opérations sont de nature à générer des charges supplémentaires substantielles pour les collectivités territoriales, ainsi que des contentieux.

32. Au-delà de l'absence d'évaluation des conséquences financières, les membres élus du CNEN déplorent en particulier le transfert de charges et de responsabilité de l'État vers les communes en matière de gestion du risque lié au recul du trait de côte. Ces inquiétudes sont d'autant plus exacerbées que le caractère prévisible du recul du trait de côte doit être relativisé au regard des travaux scientifiques discordants en la matière. En effet, jusqu'alors ce risque relevait majoritairement de l'État dans le cadre des plans de prévention des risques naturels (PPRN) et des plans de prévention des risques littoraux (PPRL). Si des outils sont mis à la disposition des collectivités territoriales tels que le BRACC (article 5) ou la possibilité de déroger au code de l'urbanisme dans le cadre des PPA (article 7), les représentants des élus locaux constatent leur insuffisance, et tiennent à relayer auprès du Gouvernement les vives inquiétudes manifestées par les maires des communes littorales pour l'application de la présente réforme, notamment quant à l'exercice du droit de préemption. À cet égard, ils rappellent que dans certaines communes des quartiers entiers seront concernés, nécessitant des préemptions ou des expropriations.

33. En *sus*, ils estiment que le présent projet d'ordonnance n'exploite pas suffisamment le dispositif contractuel introduit à la suite de la commission mixte paritaire à l'article 237 de la loi du 22 août 2021 pour faciliter les relocalisations nécessaires au regard du recul du trait de côte. En effet, il prévoit qu'une stratégie locale de gestion intégrée du trait de côte qui fait l'objet d'une convention conclue avec l'État, et le cas échéant, avec les collectivités territoriales concernées et leurs groupements peut être établie à

l'initiative des communes. Cette convention a ainsi pour objet d'établir la liste des moyens techniques et financiers mobilisés par l'État et les collectivités territoriales pour accompagner les actions de gestion du trait de côte, et notamment « [la] construction, l'adaptation ou le maintien en l'état d'ouvrages de défense contre la mer » ou « [les] opérations d'aménagement liées au recul du trait de côte » (article L. 321-16 du code de l'environnement). Ce cadre aurait pu être mobilisé pour permettre à l'État d'accompagner financièrement les collectivités territoriales et d'apporter son ingénierie en appui de ces dernières.

34. À titre liminaire, le ministère de la Transition écologique indique que l'objet du présent projet d'ordonnance n'est pas de créer de nouveaux canaux de financement au profit des collectivités territoriales concernées, mais bien des outils, sans générer directement de contraintes supplémentaires, en vue de faciliter la recomposition des territoires littoraux, et principalement la relocalisation progressive de l'habitat et des activités affectés par l'érosion exposés au recul du trait de côte.
35. Par ailleurs, le ministère rappelle que le Gouvernement s'est engagé sur un certain nombre de dispositifs de soutien financier parmi lesquels le financement de la cartographie à hauteur de 80 %. Par ailleurs, dans le cadre des trois premiers PPA, l'État a d'ores et déjà engagé 10 millions d'euros, qui seront complétés par une enveloppe nationale supplémentaire de 5 millions d'euros qui pourra évoluer à la hausse à court ou à moyen terme. En sus, le ministère tient à rappeler le rôle des établissements publics fonciers (EPF) locaux et d'État dont les compétences ont été renforcées par la loi du 22 août 2021 qui apportent un appui aux collectivités dans la définition de leurs projets et favorisent l'optimisation du foncier sur les territoires, via la taxe spéciale sur l'équipement.
36. Enfin, s'agissant du BRACC, prévu par l'article 5 du projet d'ordonnance, le ministère rapporteur tient à rappeler qu'il se fonde sur un modèle économique viable de nature à assurer le financement de la renaturation. Si le principe est que pèse sur le bailleur la charge d'aménager ou de réhabiliter des ouvrages ou bâtiments avant la disparition du bien, c'est en contrepartie du versement d'une redevance foncière par le preneur, permettant notamment de tenir compte des conditions d'acquisition du bien. À noter que si le bien est amené à évoluer, de même que la nature des travaux potentiels, un mécanisme de réévaluation de la redevance a été introduit en vue de garantir l'équilibre économique du BRACC.

Après délibération et vote de ses membres présents :

- avis défavorable émis par 8 membres représentant les élus ;
- avis favorable émis par 3 membres représentant l'État.

Article 1^{er} : Après en avoir délibéré, le conseil national d'évaluation des normes émet, à la majorité des membres présents, un **avis défavorable** sur le projet de norme susvisé qui lui est soumis.

Article 2 : La présente délibération sera notifiée au Gouvernement et publiée sur le site internet du conseil national d'évaluation des normes.

Le Président,



Alain LAMBERT